

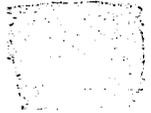
107  
737

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



## FIDEICOMISOS PUBLICOS PARA EL DESARROLLO URBANO



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA ADJUNTA DE  
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

MIGUEL ANGEL SERRANO YRIBERRI

MEXICO, D. F.

1986

## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

	Pág.
Planteamiento del problema.....	II
Capítulo I	
EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO	
Aspectos generales.....	2
Capítulo II	
EL DERECHO URBANO EN MEXICO	
(Evolución).....	8
1. Generalidades.....	8
2. Primera etapa 1976-1982.....	9
2.1. Normas constitucionales.....	10
2.2. Leyes federales.....	10
2.3. Leyes locales.....	14
2.4. Planes de desarrollo urbano.....	15
2.4.1. Planes federales.....	15
2.4.2. Planes locales.....	21
2.5. Programas.....	21
2.6. Convenio único de coordinación.....	22
3. Segunda etapa, a partir de 1983, reformas jurídicas y nuevos ordenamientos.....	23
3.1. Normas constitucionales.....	23
3.2. Tratados internacionales.....	26

	Pág.
3.3. Leyes federales.....	27
3.4. Leyes locales.....	32
3.5. Plan nacional y programas.....	32
3.5.1. Plan Nacional de Desarrollo.....	32
3.5.2. Programas sectoriales.....	34
3.5.3. Programas locales.....	40
3.5.4. Otros programas en la materia.....	41
3.6. Convenios únicos de desarrollo.....	42

### Capítulo III

#### ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SECTOR DE DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y ECOLOGIA

1. Generalidades.....	46
2. Antecedentes.....	47
3. Concepto de sector administrativo.....	52
4. Estructura del sector.....	54
5. Cometidos que se atribuyen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.....	56
6. La Coordinación de la SEDUE y la Intervención del Ejecutivo en la Actividad Sectorial.....	58
7. Organismos operativos.....	67
7.1. Subsectores.....	67

### Capítulo IV

#### NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO

1. Descripción.....	70
2. Teorías acerca de la naturaleza del fideicomiso....	72
3. Conclusión.....	77

## Capítulo V

## LOS FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

1.	Generalidades.....	79
2.	Creación de fideicomisos en la Administración Pública	80
3.	Antecedentes.....	82
4.	Bases Jurídicas para su Creación.....	85
5.	Naturaleza del fideicomiso público.....	89
6.	Creación de fideicomisos públicos bajo circunstancias que lo justifiquen .....	97
7.	Estructura de los fideicomisos de la Administración - Pública Paraestatal.....	99
7.1.	El fideicomitente.....	99
7.1.1.	Derechos.....	101
7.1.2.	Obligaciones.....	102
7.2.	El comité técnico.....	102
7.2.1.	Facultades y obligaciones.....	105
7.2.2.	Los fideicomisos como "Entidades Autónomas".....	108
7.3.	La institución fiduciaria.....	109
7.3.1.	Obligaciones.....	110
7.3.2.	Derechos.....	113
7.4.	El delegado fiduciario especial.....	116
7.4.1.	Funciones, facultades y obligaciones... ..	118
7.5.	Director o Gerente del fideicomiso.....	119
7.5.1.	Derechos y obligaciones.....	120
7.6.	Áreas técnicas en la organización de los fideicomisos.....	122
7.7.	Comisario.....	122
7.8.	Fideicomisarios o beneficiarios.....	123
7.8.1.	Derechos.....	123
7.8.2.	Obligaciones.....	124

8.	Modificación, extinción y liquidación.....	124
8.1.	Modificación.....	124
8.2.	Extinción.....	125
8.3.	Liquidación.....	127

## Capítulo VI

### FIDEICOMISOS REPRESENTATIVOS DE LOS COMETIDOS ESTATA- LES SOBRE DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y ECOLOGIA.

1.	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Popula- res.....	131
1.1.	Antecedentes.....	131
1.2.	Finalidades.....	134
1.3.	Patrimonio.....	137
1.4.	Organización:	
1.4.1.	El comité técnico.....	138
1.4.1.1.	Facultades.....	139
1.4.2.	La institución fiduciaria.....	142
1.4.2.1.	Obligaciones y facultades.....	142
1.4.3.	Director General y delegado fiducia- rio especial.....	144
1.4.3.1.	Obligaciones y facultades.....	144
1.5.	Áreas técnicas.....	145
1.6.	Beneficiarios.....	147
1.7.	Operación.....	147
1.8.	Evaluación.....	149
2.	Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos Parques, Ciudades Industriales y Centros Comercia- les (FIDEIN).....	150
2.1.	Antecedentes.....	150
2.2.	Finalidades.....	152

	Pág.
2.3. Patrimonio.....	152
2.4. Organización.....	152
2.4.1. Comité técnico.....	152
2.4.1.1. Funciones y atribuciones....	153
2.4.2. La institución fiduciaria.....	154
2.4.2.1. Obligaciones y facultades...	154
2.4.3. Delegados fiduciarios.....	156
2.5. Evaluación.....	157
3. Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad - de Lázaro Cárdenas Las Truchas (FIDELAC).....	157
3.1. Antecedentes.....	157
3.2. Finalidades.....	160
3.3. Patrimonio.....	163
3.4. Organización.....	163
3.4.1. El comité técnico.....	163
3.4.1.1. Facultades.....	164
3.4.2. La institución fiduciaria.....	166
3.4.2.1. Facultades y obligaciones...	167
3.4.3. El director general.....	167
3.4.4. Areas técnicas.....	169
3.5. Beneficiarios.....	171
3.6. Evaluación.....	171
4. Fideicomiso para el Desarrollo de Acapulco (FIDEACA)	172
4.1. Antecedentes.....	172
4.2. Objetivos.....	174
4.3. Patrimonio.....	175
4.4. Organización.....	176
4.4.1. El comité técnico.....	176
4.4.1.1. Funciones.....	176

	Pág.
4.4.2. La institución fiduciaria.....	177
4.4.3. El director general.....	177
4.5. Evaluación.....	177
5. Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Iguala, Guerrero (CIVI).....	178
5.1. Antecedentes.....	178
5.2. Finalidades.....	180
5.3. Patrimonio.....	181
5.4. Organización.....	181
5.4.1. El comité técnico.....	181
5.4.1.1. Funciones y atribuciones....	182
5.4.2. La institución fiduciaria.....	183
5.4.2.1. Obligaciones y derechos.....	183
5.4.3. Gerente general.....	185
5.5. Evaluación.....	186
6. Fideicomiso Unidad Habitacional "Lomas de Valle Verde" en Ensenada, B.C.....	187
6.1. Antecedentes.....	187
6.2. Objetivos.....	187
6.3. Patrimonio.....	189
6.4. Organización.....	190
6.4.1. Comité técnico.....	190
6.4.2. La institución fiduciaria.....	190
6.4.2.1. Facultades y obligaciones....	191
6.5. Beneficiarios.....	192
6.6. Evaluación.....	192
CONCLUSIONES.....	194
BIBLIOGRAFIA.....	202

## I N T R O D U C C I O N

## FIDEICOMISOS PUBLICOS PARA EL DESARROLLO URBANO

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El "trust" anglosajón que fue incorporado al sistema jurídico mexicano con el nombre de fideicomiso, a pesar de las críticas y argumentaciones en contra, en especial por la relación que la figura anglosajona tuvo en sus orígenes con el "equity law" -sistema en el que existe la propiedad de equidad-, ha quedado definitivamente asimilado en México, donde hoy aparece como un mecanismo jurídico de profusa utilización tanto en el ámbito privado como en el sector público, no obstante que en el terreno doctrinario todavía no se definen cuestiones tan importantes como su naturaleza jurídica o la propiedad de los bienes fideicomitidos.

Desde principios de la década de los años setenta, el fideicomiso empezó a ser utilizado por el Gobierno Federal para los más diversos fines. El número de estas entidades auxiliares fue creciendo constantemente; la cifra más alta se registró en abril de 1981, cuando la Administración Pública Federal, tenía 200 fideicomisos. (1) Destacaban los sectores coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 61 entidades y el entonces denominado Sector de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con 62.

1) "Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, como se indica"; publicado en el D.O. del I-IV-81.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - que entró en vigor el 10. de enero de 1977, los incorporó - para su regulación como "entidades de la administración para estatal", equiparándolos a los demás organismos auxiliares - del Poder Ejecutivo Federal (organismos descentralizados empresas de participación estatal, instituciones de crédito, - etc.).

El presente trabajo tiene como objetivos principales: - describir y comentar la evolución del derecho urbano en México; exponer brevemente los mecanismos que emplea el Estado - para aplicar ese conjunto de normas jurídicas y; teniendo como marco de referencia lo anterior, analizar cómo se ha utilizado el fideicomiso público para resolver problemas de desarrollo urbano.

No valdría la pena hacer un análisis estadístico relacionando los cometidos del Sector de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología con el número y las finalidades de los fideicomisos públicos que se agrupan bajo la coordinación de - la SEDUE, pues podemos aseverar que en la mayoría de los casos, el fideicomiso ha sido empleado como un mecanismo emergente, para resolver problemas que han requerido atención inmediata. En otras palabras, la creación de fideicomisos nunca ha sido planificada dentro de algún proyecto a mediano o largo plazo y que por tanto, fuera acorde con la manera en - la que pretende resolver el desequilibrio urbano del país.

En el Sector de Desarrollo Urbano y Ecología se han - creado fideicomisos para tratar de resolver, directa o indirectamente, problemas concernientes a la gran diversidad de - aspectos implicados en el concepto "desarrollo urbano", tales como: financiamiento, planeación, suelo, vivienda, infraestructura urbana, equipamiento, servicios públicos, rehabi-

litación de zonas decadentes, deterioro del medio ambiente, etc.

No hay duda de que existen casos en los que ha sido exitoso el empleo del fideicomiso público y en otros resultó -- inadecuado. Puede, no obstante, ser provechosa la experiencia obtenida hasta la fecha. En tal sentido los seis fideicomisos que aquí se analizan podrían considerarse representativos de este tipo de entidades constituidas dentro del Sector de Desarrollo Urbano y Ecología, como auxiliares para la realización de sus cometidos.

## CAPÍTULO I

## EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO

### ASPECTOS GENERALES:

El desarrollo urbano puede ser definido como "...un proceso de adecuación y ordenamiento del medio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales y en función de factores dinámicos como el crecimiento y el cambio..."<sup>(1)</sup>; de donde se desprende que el desarrollo urbano es un proceso complejo y no se trata del mero crecimiento de los centros urbanos. Un simple cambio del aspecto físico de los centros de población tampoco podría considerarse como desarrollo urbano; se deben de tener en cuenta todos los aspectos que confluyen en los asentamientos humanos su dinámica de crecimiento y cambio.

Aunque hasta la fecha no existe un acuerdo desde el punto de vista teórico sobre lo que significa "medio urbano", en México por regla general, se califica como urbana a la población que vive en localidades de más de 2,500 habitantes<sup>(2)</sup>; actualmente, los diagnósticos, estrategias y soluciones que se planteen con relación al desarrollo urbano deben establecerse dentro de un marco general que comprenda entre otros aspectos: el crecimiento de la población y su distribución en el territorio; la existencia de recursos naturales; el desarrollo económico; la migración interna; las

1) LANDA, Horacio: Terminología del Urbanismo; Centro de Investigación, Documentación e Información sobre la Vivienda (CIDIV) del Indeco, México, 1976, p. 20.

2) véase: UNIKEL, Luis; el Desarrollo Urbano de México, 2a. Edición, el Colegio de México, México, 1978, pp. 338 y 339.

comunicaciones; las soluciones para lograr una mejor distribución de la riqueza entre los mexicanos, etc. En otras palabras, el desarrollo urbano no puede concebirse por separado del desarrollo general del país.

En 1986 la población mexicana ha alcanzado la cifra de 77.9 millones de habitantes y para el año dos mil se ha calculado que ésta llegue a 100 millones de habitantes; la tasa de crecimiento anual, a partir de la década de los 70, se ha logrado reducir del 3.2 al 2.1%. México se ha venido transformando de país rural en país urbano. Sin embargo, este cambio se ha hecho a través de un proceso distorsionado, ya que existe una elevada concentración demográfica en tan sólo 3 ciudades de la República (México, Guadalajara y Monterrey), en las que vive el 29% de la población. Actualmente el 53.4% de los habitantes vive en ciudades, mientras que en 1940 la población rural representaba el 80%. La Ciudad de México en el mencionado año (1940) tenía el 8.3% de la población del país, actualmente tiene la quinta parte de los habitantes. (3)

Al mismo tiempo que se da ese fenómeno de hacinamiento en unos cuantos centros urbanos, existe por otra parte, un acentuado fenómeno de dispersión demográfica: existen 123,171 localidades rurales con un promedio de 244 habitantes. (4)

Las cifras anteriormente anotadas reflejan claramente el desequilibrio urbano que hoy vive México. El vertiginoso proceso de concentración demográfica se ha explicado co-

3) Cifras proporcionadas en marzo de 1986 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población (PNDDP).

4) SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, Diario Oficial del 25 de septiembre de 1984. pp. 10 y sgtes.

mo una consecuencia de la industrialización del país, inicia da en los años 40; cambio estructural que se aceleró a partir de la postguerra, convirtiendo a México de país agrícola en industrial. Como resultado del proceso se han generado - profundas transformaciones, entre ellas: La relación campo--ciudad se ha modificado de manera evidente; ahora se caracte riza por los diferentes procesos de trabajo que se dan en ca da uno de los ámbitos, los medios y modo de producción son - distintos, ponen en desventaja al campo para arraigar a la - población. Las zonas rurales, con menores expectativas para las condiciones de vida, impulsan la migración interna. (5) - En otras palabras, se puede afirmar que el proceso de urbani zación y el desplazamiento que vive el país, son el reflejo más claro de la evolución económica actual. La urbanización responde esencialmente al fenómeno económico.

En lo que se refiere a la migración, la mayoría de los- municipios del país son expulsores de gente. En la mitad de los Estados de la República la salida de personas es ma- yor al número de personas que reciben; actualmente, dos de - cada tres migrantes se dirigen hacia una de las grandes ur- bes, es decir, la Ciudad de México y los municipios conurba- dos a ella (que reciben el 40% de la migración), así como -- Guadalajara y Monterrey. Según se ha informado recientemente (marzo de 1986) por el Consejo Nacional de Población.

Por otra parte, la manera en que está distribuida la po blación no presenta un balance adecuado con los recursos na-

5) PUCCIARELLI GALLO, Alfredo: Notas Sobre la Contradicción - Campo-Ciudad, el Proceso de Urbanización en los Países Ca- pitalistas Dependientes; Cuestiones Generales sobre Proble- mática Urbana Actual; coloquio; recopilación publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. Edición, - México, 1984, pp. 23 y sgtes.

turales existentes. Los centros de población más densamente poblados no cuentan con suficientes recursos básicos para la vida urbana, sea por escasez o debido a la sobreexplotación; tómesese por ejemplo el caso de la gigantesca área metropolitana de la ciudad de México donde no existe suficiente agua, - prácticamente ya no tiene agricultura y en general, carece - de recursos básicos; es forzoso que se transporten a ella -- los medios de vida, en ocasiones desde regiones sumamente -- alejadas. Por otro lado, existen áreas en las distintas regiones del país, poco pobladas en las que se tienen subutilizados o inexplotados los recursos naturales.

Tal vez la imagen más representativa del desequilibrio urbano se da en los grandes centros de población, donde se - presenta: el hacinamiento de sus habitantes, desempleo, falta de transporte, contaminación ambiental, etc. A nivel nacional, la situación se refleja en la calidad y cantidad en que se proporcionan los servicios públicos de agua potable, - drenaje y alcantarillado, destacando las deficiencias más -- graves, precisamente en los grandes centros urbanos. La dotación de agua potable solamente beneficia al 70.7% de la población; por lo que se refiere a drenaje y alcantarillado, - el 41% de los mexicanos no cuenta con estos sistemas. Un poco más del 20% de los habitantes carecen del servicio de - energía eléctrica; mientras que el equipamiento urbano cubre en forma agregada solamente el 57% de las necesidades globales. En 1978 el déficit de vivienda acumulada era de 2.3 millones de unidades y en la actualidad se calcula que la cifra llegue al doble en términos cuantitativos y cualitativos. (6)

<sup>6)</sup> SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, Op. cit.

Como se puede advertir el problema del desequilibrio urbano, se ha dado como un fenómeno de especial impacto y rapidez, a partir de las últimas dos décadas, al grado de que el gobierno de México se ha encontrado sin las previsiones, recursos y mecanismos para afrontarlo, o por lo menos canalizarlo adecuadamente, y aminorar así sus más graves consecuencias. Se puede afirmar que la actividad del Estado para tratar de resolver el problema se hizo manifiesta hasta fechas muy recientes. Al igual que en otros países, el enfoque planificado del desarrollo urbano "...ha cobrado importancia sólo a partir del momento en que el desarrollo industrial suscitó... profundos cambios de estructura económica y demográfica..." (7).

El desequilibrio urbano que se presenta actualmente, no será resuelto con un enfoque exclusivamente urbanístico. -- Pensamos que solamente resolviendo el grave problema de la concentración económica y su consecuencia más directa que es la concentración del poder político, podrá realizarse en el territorio nacional, una adecuada distribución de los habitantes, las industrias, centros de cultura, etc. Habrá quedar vigencia definitiva a los postulados de la Constitución Política, para hacer realidad un sistema político verdaderamente federal, sin el centralismo apenas encubierto que actualmente se da en México.

7) MAUSBACH, Hans, Introducción al Urbanismo, 3a. Edición, Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona, España, 1977. p.7.

## CAPÍTULO II

## EL DERECHO URBANO EN MEXICO (EVOLUCIÓN)

### 1. GENERALIDADES

Ha resultado un lugar común señalar como antecedente de las normas reguladoras del desarrollo urbano, el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución de 1917, que atribuye al Estado la facultad de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público. No es posible negar que se trata de un supuesto básico para la regulación del desarrollo urbano del país. Sin embargo, en estricto sentido, este precepto, calificado de "socializante" por sus detractores, tiene un contenido más amplio, al igual que el propio concepto de propiedad.

El conjunto de normas jurídicas que actualmente clasificamos como Derecho Urbano, fue promulgado hasta fechas muy recientes y ante la necesidad de resolver un problema, cuando éste empezó a ser preocupante y no con un propósito preventivo y a largo plazo. El desequilibrado desarrollo urbano actual del país, permite apreciar el retraso de unos veinte años, con que advertimos la necesidad de regular esta materia.

Para resolver el problema del caos urbanístico de la República Mexicana, no bastará con aplicar, eventualmente, la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada. Deberá revisarse nuestra concepción jurídica y política del Estado mexicano: el desequilibrio de los poderes; el acentuado presidencialismo; así como la centralización política, econó

mica y cultural; la relación campo-ciudad, etc.

El derecho urbano debe ser entendido como un conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular el establecimiento y desarrollo en sus aspectos físicos, económicos, sociales y culturales, de los asentamientos humanos.

El sistema normativo urbanístico que se ha conformado en México, reúne las características siguientes:

- a) Son leyes de orden público e interés social;
- b) Se trata de un conjunto de normas concurrentes, -- puesto que dentro del marco establecido por la -- Constitución, a través de una ley de carácter federal (Ley General de Asentamientos Humanos), se -- atribuyen responsabilidades y competencia en la materia a los tres niveles de gobierno: federal, es--tatal y municipal, tanto para la elaboración de -- normas jurídicas, programas y disposiciones admi--nistrativas, como para su aplicación y ejecución;
- c) La aplicación de las normas urbanísticas requiere de un sistema de planificación. En cada nivel de gobierno existe la obligación de elaborar sus res--pectivos programas de desarrollo urbano;
- d) Por lo que se refiere a la observancia de las nor--mas, con relación a los particulares, las disposi--ciones van desde la simple inducción de su conduc--ta, hasta restricciones al derecho de propiedad.

## 2. Primera Etapa 1976 - 1982.

El conjunto de normas jurídicas que tienen la finali--

dad de regular el desarrollo urbano, ha evolucionado paulatimamente al irse creando tanto los instrumentos jurídicos como los organismos públicos, que permiten al Estado atender el problema. Fue a partir de 1976 cuando se inició el proceso de regulación jurídica del fenómeno:

## 2.1. Normas constitucionales

Se modificó la Constitución para establecer en el párrafo 3° del artículo 27, que la nación además del derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, tiene ahora la prerrogativa de regular el aprovechamiento de los recursos naturales para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

La fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional fue adicionada, para facultar al Congreso de la Unión a efecto de que expidiera las leyes que establecieran la concurrencia del Gobierno Federal con los estados y municipios.

Al artículo 115 se le incorporaron las fracciones IV y V, para disponer que los gobiernos estatales y municipales expidieran las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, necesarias para lograr los fines señalados en el tercer párrafo del mencionado artículo 27.<sup>(1)</sup>

## 2.2. Leyes Federales

En el mes de mayo de 1976 (Diario Oficial del día 26), -

<sup>1)</sup> Todas estas reformas a la Constitución, fueron publicadas en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1976.

se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos. El proyecto de este ordenamiento preparado por el Ejecutivo Federal había sido dado a conocer a los diversos sectores económicos y políticos del país, previamente a su discusión y aprobación por las cámaras. El contenido y propósito de la ley llegaron a ser calificados de anticonstitucionales, violatorios de la garantía de propiedad y aún de las libertades de tránsito y residencia. Los alcances de la ley tuvieron que limitarse, fundamentalmente en aquellos aspectos que restringían derechos en la esfera jurídica de los particulares.

La Ley General de Asentamientos Humanos es un ordenamiento que previó fundamentalmente la planeación para el desarrollo urbano del país. Sus aspectos más importantes se pueden esbozar de la siguiente forma:

- a) Determinó que en materia de asentamientos humanos las atribuciones de la Federación, estados y municipios fueran concurrentes (Fracc. I del art. 1° y art. 8°). En tal sentido y para los efectos correspondientes estableció las obligaciones comunes para los tres niveles de gobierno (art. 9°); las atribuciones exclusivas de las autoridades federales (arts. 14, 15); y las que correspondían en cada caso a los ejecutivos estatales, legislaturas locales y a los ayuntamientos municipales (arts. 16, 17). Definió los asentamientos humanos y previó la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos, celebrara convenios en materia de acciones e inversiones destinadas al desarrollo urbano - (art. 13);
- b) Estableció las normas básicas para que la Federación, los estados y los municipios elaboraran respectivamen

te sus planes de desarrollo urbano (arts.: 4°, 10, 11, 16, 17);

- c) Señaló los principios conforme a los cuales las autoridades locales podrían ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos del suelo (arts. 36, 16);
- d) Otro de los aspectos importantes de la ley fue la regulación del fenómeno de conurbación, que se presenta cuando dos o más centros de población, ubicados - en los límites territoriales de las entidades federativas, forman o tienden a formar una sola unidad geográfica, económica y social (arts. 18 y 19); estableciendo para el caso la competencia, local o federal, para expedir las declaratorias correspondientes, además de prever la creación de comisiones permanentes para regular el desarrollo de la zona.

A 4 ó 5 años de distancia de la promulgación de la ley, se pudo constatar que tenía serias deficiencias. Únicamente se habían cumplido algunos de sus objetivos, como la promulgación de leyes de desarrollo urbano y la elaboración de los correspondientes planes. La ley fue prácticamente inoperante en lo que se refiere a la expedición y aplicación de las declaratorias de usos, destinos y reservas; las atribuciones de las autoridades estatales y municipales, aunque fueron determinadas en la ley, dejaron muchos puntos oscuros y dudas - en cuanto a la competencia. Por otra parte, los intereses - que necesariamente eran afectados con estas disposiciones, - provocaron la oposición de las personas que consideraron conculcados sus derechos.

El problema de la escasez de suelo para el desarrollo -

urbano tampoco fue adecuadamente resuelto por la Ley General de Asentamientos Humanos; la especulación de la tierra continuó a la par de su encarecimiento. La falta de tierra siguió ocasionando invasiones y asentamientos irregulares en terrenos ejidales y de propiedad pública. Se puede decir -- que la Ley General de Asentamientos Humanos solamente quedó en una ambiciosa formulación de cómo planear el desarrollo urbano.

Una de las acciones de la reforma administrativa iniciada desde fines de 1976, fue el proceso legislativo que tuvo lugar, para modificar, adecuar o crear leyes referidas principalmente al funcionamiento de la Administración Pública.

En el ámbito del Gobierno Federal, los variados aspectos que tienen relación con el desarrollo urbano obligan a -- que tanto en la planeación como para la ejecución de acciones en la materia, se apliquen variados ordenamientos normativos tales como: la Ley General de Población<sup>(2)</sup>; la Ley General de Bienes Nacionales<sup>(3)</sup>; la Ley de Obras Públicas<sup>(4)</sup>; -- la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental,<sup>(5)</sup> la Ley de Reforma Agraria<sup>(6)</sup>; Ley de Vías Generales de Comunicación<sup>(7)</sup>; Ley Federal de Aguas<sup>(8)</sup>; etc., por lo que se refiere al ámbito federal.

También son aplicables en la materia del desarrollo ur-

2) D.O. 31-XII-1974.

3) D.O. 30-I -1969.

4) D.O. 30-XII-1980.

5) D.O. 20-III-1971.

6) D.O. 16-IV -1971.

7) D.O. 19-II -1940.

8) D.O. 11-I -1972.

bano otras leyes como la Ley Federal de Expropiación, (publicada en el Diario Oficial del 25 de noviembre de 1936), la Ley Reglamentaria de las fracciones I y IV del artículo 27 Constitucional, relativas a los bienes inmuebles propiedad de la Nación (D.O. 21-I-1926) y; la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional (31-XII-1940).

El día 1° de enero de 1977, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituía a la de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Entre otros aspectos transformó a la Secretaría de Obras Públicas en Secretaría de Asentamientos Humanos y de Obras Públicas, con la finalidad de crear un instrumento del Ejecutivo que se encargara de formular y conducir la política general de los asentamientos humanos, planeara la distribución de la población, llevara a cabo el ordenamiento del territorio nacional y formulara los programas de vivienda y urbanismo.<sup>(9)</sup>

### 2.3. Leyes Locales sobre Desarrollo Urbano

A partir de 1977 y en un tiempo más o menos breve, las legislaturas de todos los estados de la república, expedieron sus respectivas leyes de desarrollo urbano, cumpliendo lo previsto en el artículo 115 de la Constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Los ordenamientos locales, por regla general tienen los siguientes apartados: disposiciones generales, autoridades en la materia, la planeación urbana y dependencias con atribuciones, lineamientos para la elaboración de los planes lo-

<sup>9)</sup> Artículo 37, fracciones I, II y V., LOAPF.

cales, registro, las conurbaciones en territorio del estado, regularizaciones específicas de la propiedad en los centros de población, normas sobre fraccionamientos urbanos, mejoramiento, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, estructura vial y los sistemas de transporte, la vivienda, medidas de seguridad, infracciones a la ley, las sanciones y los recursos administrativos.

Los ordenamientos locales, además de variables en su contenido, adolecían de imprecisiones en cuanto a la competencia y atribuciones de las autoridades. Las deficiencias en la expedición y aplicación de las declaratorias de los usos y destinos del suelo, demuestra la ineficacia de las normas locales.

## 2.4. Planes de Desarrollo Urbano

### 2.4.1. Planes federales

Desde fines de 1976, en la Administración Pública, se empezó a dar relevancia a la planeación de la actividad de las dependencias gubernamentales. De una manera ampulosa, en el propio Plan Global de Desarrollo 1980-82, se le definió como la concepción de "...una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para vigilar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con opor

tunidad los cambios necesarios..."(10).

Una de las características significativas del sistema de planeación adoptado en México es que en cuanto a su aplicación y ejecución, los planes y programas son de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal; la intervención de los gobiernos estatales y municipales es coordinada y debe ser pactada mediante convenios; mientras que la actividad de los particulares, solamente puede ser inducida con el establecimiento de estímulos, incentivos, etc.

Se creó un sistema de planificación que en la materia comprendió: el Plan Global de Desarrollo 1980-82; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los planes locales de desarrollo urbano; los planes de desarrollo urbano de zonas conurbadas; programas en materia de desarrollo urbano; acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; planes concretos como el Programa de Vivienda 1978-82; etc.

La actividad del gobierno mexicano para atender el problema de desarrollo urbano, puede tomarse como ejemplo de la operatividad de la Administración Pública en cuanto a si existe o no planeación. Se puede señalar que la aplicación de recursos económicos sin programas previos, generalmente lleva a la ineficacia y al derroche; mientras que la planeación sin recursos económicos y sin capacidad política para realizar actividades, deja a los planes en una mera aspiración.

La carencia de mecanismos ágiles para la elaboración de

10) Plan Global de Desarrollo 1981-82, definición citada por SAENZ Arroyo, José; compilación de Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, op. cit. p. 1.

tunidad los cambios necesarios..."(10).

Una de las características significativas del sistema de planeación adoptado en México es que en cuanto a su aplicación y ejecución, los planes y programas son de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal; la intervención de los gobiernos estatales y municipales es coordinada y debe ser pactada mediante convenios; mientras que la actividad de los particulares, solamente puede ser inducida con el establecimiento de estímulos, incentivos, etc.

Se creó un sistema de planificación que en la materia comprendió: el Plan Global de Desarrollo 1980-82; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los planes locales de desarrollo urbano; los planes de desarrollo urbano de zonas conurbadas; programas en materia de desarrollo urbano; acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; planes concretos como el Programa de Vivienda 1978-82; etc.

La actividad del gobierno mexicano para atender el problema de desarrollo urbano, puede tomarse como ejemplo de la operatividad de la Administración Pública en cuanto a si existe o no planeación. Se puede señalar que la aplicación de recursos económicos sin programas previos, generalmente lleva a la ineficacia y al derroche; mientras que la planeación sin recursos económicos y sin capacidad política para realizar actividades, deja a los planes en una mera aspiración.

La carencia de mecanismos ágiles para la elaboración de

---

10) Plan Global de Desarrollo 1981-82, definición citada por SAENZ Arroyo, José; compilación de Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, op. cit. p. 1.

planes o programas, dió como resultado que apareciera primero el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aprobado por Decreto - del 12 de mayo de 1978,<sup>(11)</sup> y después el Plan Global de Desarrollo, éste por sus características de generalidad, estableció las líneas directrices en que se debían desenvolver los - planes sectoriales, mal llamados en esa época "nacionales".

El Plan Global fue aprobado hasta 1980<sup>(12)</sup>, en la parte correspondiente, no hizo sino sintetizar y repetir lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, regulado por los artículos 4, 10, 11 y 14 de la Ley General de Asentamientos - Humanos, fue dividido en varios apartados: "nivel normativo", en el que se establecieron las características de obligatoriedad, coordinación e inducción de las normas contenidas en él; un "nivel estratégico", que señaló los programas específicos a realizar; el capítulo denominado "corresponsabilidad sectorial", definió las características de los compromisos que con traerían los sectores de la Administración Pública y propuso las metas y recursos a emplearse de 1978 a 1982; en la última parte, "instrumentos jurídicos" se incluyeron acuerdos para - la desconcentración territorial de la Administración Pública, bases para incorporar programas de desarrollo urbano a los -- convenios de coordinación celebrados con los gobiernos de los estados.

Los objetivos que se establecieron en el Plan de Desa--

---

11) Publicado en el Diario Oficial del 19 de mayo de 1978.

12) Decreto del 15 de abril de 1980.

rrollo Urbano fueron los siguientes:

- a) Racionalizar la distribución en el territorio, de las actividades económicas y de la población;
- b) Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;
- c) Propiciar condiciones favorables para que la población pudiera resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, etc.;
- d) Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Dentro de las políticas establecidas en el plan para el logro de sus objetivos, cabe destacar las siguientes:

- a) Políticas de ordenamiento del territorio: la adopción de las metas del Programa Nacional de Planificación Familiar, para lograr una tasa de crecimiento del 1% de la población en el año 2000; desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México; la descentralización de la industria y los servicios públicos; inducir el crecimiento de las ciudades con servicios regionales y de las ciudades de nivel medio.
- b) Las políticas para el desarrollo urbano de los centros de población eran clasificadas de la manera siguiente:
  - I. De impulso, consistía en concentrar gran parte de los recursos destinados al desarrollo urbano en un número reducido de centros de población;

- II. Consolidación, prevención de los efectos negativos de la concentración sin afectar la dinámica del centro de población;
- III. En forma complementaria a la consolidación podrían aplicarse las políticas de ordenamiento y regulación; con éstas se obtendría la disminución del ritmo de crecimiento en los centros urbanos con problemas más agudos.

c) Las políticas que se relacionaban con los elementos, componentes y acciones del sector, consistían en: impulsar la constitución de reservas territoriales para suelo urbano, vivienda, equipamiento y servicios; apoyo técnico a estados y municipios; uso de tecnología apropiada; orientar el crédito para la vivienda; lograr la participación de la comunidad.

Con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se hizo por primera vez una clasificación de centros de población, señalando las actividades prioritarias a realizarse y el tipo de política que se les debía aplicar a cada uno. Por último, el plan señalaba que estaría sometido a un proceso permanente de revisión y evaluación.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978-82, no cumplió ni en teoría las metas previstas; debido en principio a la ineficacia con que se llevó a cabo la aplicación de sus normas y prevenciones; fallas de las dependencias que pretendieron operarlo y, en sus últimos años (1981 y 82), a la falta de recursos económicos y recortes presupuestales. Sin embargo, no dejó de ser un experimento de previsión administrativa, coordinación gubernamental y en suma, el conocimiento, estudio y análisis de un problema grave como lo es en México el desequilibrio urbano del país.

#### 2.4.2. Planes locales

Dentro del marco establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos (determinación expresa de los artículos 16- y 17), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y las disposiciones locales, cada entidad federativa y cada municipio, deberían elaborar sus correspondientes planes de desarrollo urbano. A nivel nacional se trató de lograr una cierta uniformidad de los distintos elementos que intervienen en la planificación del desarrollo de los centros urbanos. Prácticamente, tomaron como modelo el capitulado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es decir, "nivel normativo", "nivel estratégico", etc. Para febrero de 1981 ya se encontraban elaborados y aprobados los planes correspondientes a todas las entidades federativas, así como; los que se aplicarían a 2 377 municipios y de 226 centros de población con más de 20,000 habitantes. ③

Las comisiones permanentes para regular el desarrollo de las zonas conurbadas, por disposición legal tenían y hasta la fecha tienen entre sus funciones la de elaborar, revisar y someter a la aprobación del Ejecutivo Federal o local, los planes de ordenación de dichas zonas. Formalmente esos planes tienen la misma estructura de los que hemos mencionado, pero sus objetivos y metas deben ajustarse a las condiciones específicas de cada zona y en cuanto a su ejecución, debían gestionar la actividad coordinada de los gobiernos locales -- con el Gobierno Federal, según los objetivos y metas del plan nacional. (13)

---

<sup>13)</sup> Art. 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

## 2.5. Programas

En la etapa a que hemos venido haciendo referencia, los programas, técnicamente tenían un ámbito de aplicación menos general que el reservado para los planes; los objetivos y metas de los programas debían ser concretos y específicos.

Entre los programas que se elaboraron después de 1976,-- tenemos el Programa Nacional de Vivienda<sup>(14)</sup>, que contenía - las políticas, metas y estrategias concebidas para conducir - la actividad del entonces denominado Sector de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Se trataba de disminuir el proble - ma de la carencia de vivienda en México; ciertamente con am - biciosas metas. La falta de coordinación operativa del plan, la dispersión de objetivos de los organismos que desde enton - ces se han dedicado a tratar de resolver el problema de la - vivienda en México (INFONAVIT, IMSS, ISSFAM, etc.), así como la diversidad de sus políticas y la convicción de mantener - su control y autonomía, de grupos y sectores políticos, y la posterior falta de recursos, ocasionaron que las acciones -- realizadas en materia de vivienda quedaran muy lejos de las - metas propuestas.

El 7 de diciembre de 1979, se publicó el decreto que -- aprobaba el Programa Sectorial Nacional de Desarrollo Urbano, que tuvo por finalidad determinar las acciones específicas - que se realizarían a través de programas subsectoriales, ta - les como los de vivienda, equipamiento, infraestructura y -- ecología urbanas, suelo y reserva territorial, desarrollo ur - bano industrial, etc. Tal vez este programa haya sido el -- más característico en cuanto a su inoperancia y falta de - -

<sup>14)</sup> Decreto publicado en el D.O. del 7-XII-1979.

aplicación, ya que realmente no llegó a concretar la actividad coordinada de las diferentes dependencias.

## 2.6. Convenio Unico de Coordinación

A fines de 1976 se publicó el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación -- con los ejecutivos de ambos órdenes de gobierno en materias que competan al Ejecutivo Federal y a los ejecutivos estatales de manera concurrente, así como aquéllas de interés común"<sup>15)</sup>, para pactar acciones conjuntas y transferir recursos a los Estados. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal también se autorizó al Presidente de la República para convenir con los gobiernos estatales la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico de las entidades federativas (art. 22 de la Ley).

Con base en los anteriores fundamentos legales, el Ejecutivo Federal celebró convenios de coordinación con todos los gobiernos estatales.

Los convenios fueron publicados en el Diario Oficial, los días 9 y 10 de agosto de 1980; posteriormente con algunas modificaciones y adiciones se ratificaron el 5 de febrero de 1981.

Los resultados de las acciones coordinadas en materia de desarrollo urbano y vivienda, se concretaron a la transfe

<sup>15)</sup> publicado en el D.O. del 6-XII-1976.

rencia de recursos económicos del Gobierno Federal a los estados. A partir de 1981 las carencias presupuestales del Gobierno Federal, obligaron a limitar en algunos casos, y a -- suspender la mayoría de las veces, las aportaciones de recursos.

### 3. SEGUNDA ETAPA, A PARTIR DE 1983, REFORMAS JURIDICAS Y NUEVOS ORDENAMIENTOS

#### 3.1. Normas Constitucionales

Con la experiencia acumulada en materia de planeación, programación, medios utilizados y operación de acciones en materia de desarrollo urbano, durante los 6 años anteriores, a fines de 1982 se concluyó que era necesario realizar diversas modificaciones legales: el 1° de enero de 1983 entraron en vigor varias reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>(16)</sup>, entre otras, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fue transformada en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), - denominación más acorde con sus funciones y atribuciones-. El artículo 37 del ordenamiento legal, suprimió las atribuciones que correspondían a obras públicas y se le asignaron las que corresponden a la preservación y saneamiento del medio ambiente, la protección y conservación de los sistemas ecológicos. Por lo que se refiere concretamente a la materia de desarrollo urbano, conviene destacar las nuevas facultades que se otorgaron para: promover y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda o dedicadas a la elaboración-

<sup>16)</sup> Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial del 29-XII-1982.

rencia de recursos económicos del Gobierno Federal a los estados. A partir de 1981 las carencias presupuestales del Gobierno Federal, obligaron a limitar en algunos casos, y a -- suspender la mayoría de las veces, las aportaciones de recursos.

### 3. SEGUNDA ETAPA, A PARTIR DE 1983, REFORMAS JURIDICAS Y NUEVOS ORDENAMIENTOS

#### 3.1. Normas Constitucionales

Con la experiencia acumulada en materia de planeación, - programación, medios utilizados y operación de acciones en - materia de desarrollo urbano, durante los 6 años anteriores, a fines de 1982 se concluyó que era necesario realizar diversas modificaciones legales: el 1° de enero de 1983 entraron - en vigor varias reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>(16)</sup>, entre otras, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fue transformada en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), - denominación más acorde con sus funciones y atribuciones-. El artículo 37 del ordenamiento legal, suprimió las atribuciones que correspondían a obras públicas y se le asignaron las que corresponden a la preservación y saneamiento del medio ambiente, la protección y conservación de los sistemas ecológicos. Por lo que se refiere concretamente a la materia de desarrollo urbano, conviene destacar las nuevas facultades que se - otorgaron para: promover y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda o dedicadas a la elaboración-

<sup>16)</sup> Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal, publicado en el Diario -- Oficial del 29-XII-1982.

de materiales para construcción; prever en el ámbito nacional, las necesidades de tierra destinada a la vivienda y desarrollo urbano; organizar y fomentar las investigaciones relativas a los aspectos mencionados. Otras funciones de la SEDUE que en ese momento fueron novedosas en el artículo 37- de la LOAPF, tales como las relativas a la planeación y programación del desarrollo urbano, ya se encontraban previstas sustancialmente en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Otra reforma importante que se publicó a principios de febrero de 1983, fueron las modificaciones y adiciones al artículo 115 de la Constitución.<sup>(17)</sup> El principal propósito de esta reforma constitucional fue el fortalecimiento de los municipios. Se incluyeron en el precepto las normas básicas para incrementar la hacienda municipal, restituirle su autonomía política y dotarlo de importantes atribuciones para el desarrollo urbano.

Es necesario subrayar la importancia que tienen los aspectos económicos en el desarrollo urbano del país; la concentración de los recursos económicos en determinados centros de población redundante en la centralización del poder político y, lógicamente, hace que determinadas ciudades sean focos de atracción para la migración demográfica. El hecho de fortalecer a los municipios económicamente es un buen principio para revertir el desequilibrado desarrollo urbano de México. Con las modificaciones al artículo 115, en parte se restituyen a los municipios funciones que paulatinamente habían sido absorbidas por los estados y la Federación.<sup>(18)</sup>

<sup>17)</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial del día 28 de febrero de 1983.

<sup>18)</sup> Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, México, 1983, pp. 21 a la 27.

La posibilidad de que los municipios administren su hacienda y demás ingresos que las legislaturas de los estados establezcan en su favor; puedan percibir contribuciones, incluyendo tasas adicionales; que las participaciones federales les sean cubiertas en los montos y plazos, determinados por las leyes locales, así como el hecho de que sean en su beneficio los ingresos derivados de la prestación de servicios, redundará en el mejoramiento económico de los municipios.

Sin embargo, el proceso de descentralización, la restitución de la autonomía a estados y municipios y la desconcentración de la economía, deben llevarse hasta sus últimas consecuencias, si el país aspira a un desarrollo urbano adecuado.

Por lo que concierne al desarrollo urbano, en la nueva regulación constitucional, se dispuso que los municipios tuvieran a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, tránsito, limpia, etc. (19)

Los imprecisos conceptos que contenía la anterior fracción IV del artículo 115, en el sentido de que los estados y municipios expedirían las normas necesarias para cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27, fueron definidos en la actual fracción V; se atribuyen a los municipios facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; -- participar en la creación y administración de reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en las zonas de su competencia territorial e intervenir en la --

---

19) Actual fracción III del artículo 115 Cons.

regularización de la tenencia de la tierra; otorgar permisos y licencias para la construcción; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para realizar estos cometidos, los municipios, de acuerdo con las leyes locales y federales deben expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios.

Otra modificación al artículo 115 consistió en cambiarle el número a la fracción relativa a las zonas conurbadas, quedando como la número VI, permaneciendo inalterable en su contenido.

Al definirse las atribuciones de los ayuntamientos, se eliminaron dudas y controversias sobre si las facultades correspondían a las autoridades estatales o municipales. Dejar a cargo de los ayuntamientos, los servicios públicos más importantes para un centro de población y prever el fortalecimiento económico de los municipios, son, sin duda, pasos importantes para una adecuada política de desarrollo urbano.

### 3.2. Tratados Internacionales

El mes de junio de 1983 se publicó en el Diario Oficial (día 10.) el Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos (OLAVI); tratado internacional cuya finalidad es integrar a los países que forman parte del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en un organismo regional que fomente entre sus miembros, la cooperación en la planificación y ejecución de acciones concretas en materia de vivienda y desarrollo de los asentamientos humanos; también coordinará acciones y estrategias ante organismos y foros internacionales o terceros países; así como el mutuo intercambio de experiencias, tecnologías, normas técnicas, materiales, etc.

### 3.3. Leyes Federales:

Ley de Planeación: uno de los propósitos de la modernización del aparato estatal, intentado a través de sucesivas "reformas administrativas", ha sido el de encauzar la actividad gubernamental mediante la planificación. El 5 de enero de 1983 se publicó la Ley de Planeación, ordenamiento reglamentario del Artículo 26 de la Constitución<sup>(20)</sup>, que impone al Gobierno Federal, la obligación de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional; establece que en cada período de la administración gubernamental habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas y acciones de la Administración Pública Federal.

Se trata asimismo, de una Ley de alcance normativo general, que determina los lineamientos a que se deberán ajustar otras leyes administrativas importantes en la regulación de la actividad del Ejecutivo. Sus objetivos principales son: establecer normas y principios para la planeación; crear el Sistema Nacional de Planeación; establecer las directrices para la coordinación del Ejecutivo Federal los estados y municipios; y prevenir la participación de grupos sociales y particulares en el proceso de planeación. Entre los aspectos destacados de este ordenamiento, cabría anotar que: jerarquiza los documentos que en los distintos ámbitos establecen la previsión de objetivos, metas, estrategias, asignación de recursos y responsabilidades, de los ejecutores (Plan Nacional; programas: sectoriales, institucionales, regionales, especiales, anuales); señala las obligaciones y atribuciones de las secretarías de Estado que tienen a su cargo vigilar el cumplimiento de la propia ley; etc.

<sup>20)</sup> Reformado por decreto que se publicó en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983.

Tal vez uno de los aspectos más importantes de la Ley de Planeación sea que busca hacer obligatorio el proceso de planeación. Por ejemplo: ordena que el titular del Ejecutivo, al rendir su informe anual, haga mención de las decisiones adoptadas para la ejecución del plan nacional y los programas sectoriales; prevé que anualmente, durante el mes de marzo, el Ejecutivo remita a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, un informe evaluatorio sobre las acciones y resultados de la ejecución del plan nacional. Por otra parte, los secretarios de Estado al comparecer ante el Congreso de la Unión, deben de informar del avance y cumplimiento de los objetivos previstos en el plan.

Respecto a la Ley de Planeación, se puede decir que era necesaria la promulgación de un ordenamiento de esta naturaleza. No obstante, la planificación realizada bajo sus prescripciones, no ha ido más allá del establecimiento de principios y metas generales. El plan nacional de desarrollo es un conjunto de aspiraciones demasiado generalizadas. Los programas sectoriales, prácticamente repiten los objetivos del plan sin que se establezcan metas concretas, apegadas a la realidad; aunque se reconoce que resulta difícil establecerlas cuando los objetivos dependen de los recursos económicos y la capacidad política para conseguirlos.

A principios de 1984, <sup>(21)</sup> se publicaron la Ley Federal de Vivienda, reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley General de Bienes Nacionales. La de Asentamientos fue modificada y adicionada fundamentalmente para: - adecuarla a los lineamientos de la nueva Ley de Planeación; - precisar las atribuciones de las autoridades estatales y mu-

---

21) Diario Oficial del día 7 de febrero de 1984.

nicipales, destacando las facultades que se reservan a los - ayuntamientos para aprobar, formular y administrar la zonifi- cación de los centros de población; se redefinen los concep- tos de usos, reservas y destinos que contenía la Ley ante- - rior. Dentro de sus novedades está la de otorgar a residen- tes afectados el derecho de que se suspenda, modifique o de- muela el fraccionamiento o la obra que se lleven a cabo con- violación a alguna disposición en materia de desarrollo urba- no; señala la obligación de las autoridades de resolver en - un plazo de 30 días sobre estas cuestiones. Por otra parte, declara de utilidad pública la constitución de reservas te- rritoriales y establece el Sistema Nacional de Suelo y Reser- vas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, - que busca una mayor disponibilidad de suelo urbano; previene asimismo, la transferencia de tierra de propiedad federal a- los gobiernos locales, también el suelo producto de expropia- ciones a ejidos y comunidades; establece lineamientos genera- les para poner terrenos al alcance de solicitantes de esca- sos recursos; y señala las directrices generales para la re- gularización de terrenos.

Considerando que las reformas comprenden más de la mi- tad del texto de la Ley General de Asentamientos Humanos y -- que en la mayoría de los casos tuvieron por objeto adecuar - la terminología, se hubiera cambiado la denominación al orde- namiento legal para que quedara como "Ley de Desarrollo Urba- no". Dentro de los aciertos de las modificaciones puede con- siderarse la precisión de facultades de las autoridades loca- les y de los ayuntamientos municipales, en materia de decla- ratorias de usos, destinos y reservas del suelo. Es crítica- ble por otra parte, la forma poco clara en que se establece- el denominado Sistema Nacional de Tierra para el Desarrollo- Urbano y Vivienda; uno de los mayores problemas para ejecu- tar acciones en materia de desarrollo urbano y vivienda es -

precisamente la carencia de terrenos aptos; es necesario la creación de un mecanismo inmobiliario que opere ágilmente, y pueda intervenir en el mercado de suelo evitando el encarecimiento y la especulación, y además de que sirva como "bolsa de tierra", para las dependencias, organismos, grupos sociales y particulares que fraccionen y construyan. Es decir, - que exista oferta del elemento primordial del desarrollo urbano que es el suelo. No basta que el sistema regulado en la ley, se dedique a "promover" transferencias de tierras federales o el producto de las expropiaciones hechas a ejidos y comunidades.

La Ley Federal de Vivienda es un ordenamiento cuya expedición había sido insistentemente solicitada desde la creación de los organismos encargados de otorgar viviendas a los trabajadores, burócratas, militares, etc.; entidades que intentan realizar el postulado del Artículo 123 de la Constitución. (22) La Ley Federal de Vivienda es reglamentaria del penúltimo párrafo del artículo 4° constitucional, que fué -- adicionado por el decreto que se publicó en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983. El ordenamiento legal, no -- colmó las aspiraciones de quienes proponían una ley que esta -- bleciera la acción unificada de todos los organismos que en -- México se dedican a realizar actividades en materia de vi -- vienda. (23) El Sistema Nacional de Vivienda que prevé la -- ley en su artículo 3°, no puede ser más vago e impreciso; el propio ordenamiento señala que las entidades y organismos -- centralizados encargados de ejecutar programas de vivienda, se -- regirán en los términos de sus propias leyes y solamente de --

22) Señalado en la fracción XII del artículo constitucional.

23) Por ejemplo: se ha propuesto la creación de una Secretaría de Vivienda, como dependencia de la Administración Pública Centralizada.

berán coordinar con los lineamientos de la ley, sus políti--  
cas generales. En el texto de la ley se dedican dos capítu--  
los a los aspectos de planificación y el último, a la coordi--  
nación del Ejecutivo Federal con las autoridades estatales y  
municipales; es decir, se repiten aspectos ya regulados por--  
la Ley de Planeación. Del texto de esta ley pueden ser des--  
tacados la definición de la vivienda de interés social; la  
obtención de tierra para programas de vivienda se considera--  
de utilidad pública; se establecen lineamientos para hacerla  
accesible a las personas de escasos recursos económicos. Asi--  
mismo, considera de interés social la producción de materia--  
les básicos para la vivienda; se prevé la existencia de "Co--  
mités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda", cuyo ob--  
jetivo será apoyar la producción y mejoramiento de la vivien--  
da; propone elevar la calidad de los materiales y de las edi--  
ficaciones. En otro apartado se disponen normas generales -  
para el otorgamiento de créditos y; por último; trata de fo--  
mentar la constitución de sociedades cooperativas, proponien--  
do estímulos y facilidades para tal fin.

En la misma fecha (7-II-84) se publicaron reformas a la  
Ley General de Bienes Nacionales y en lo que a la materia de  
desarrollo urbano se refiere, determina que a las reservas-  
territoriales, susceptibles de ser aprovechadas para progra--  
mas habitacionales, se les dé el tratamiento de bienes del -  
dominio privado de la Federación; se previene que la Secreta--  
ría de Desarrollo Urbano y Ecología extienda beneficios, ta--  
les como el que los adquirentes de tierra disfruten de un --  
plazo hasta de 20 años para pagarla, para las personas físic--  
as o morales que lleven a cabo proyectos habitacionales des--  
tinados a personas de escasos recursos económicos. (24)

24) Artículo 66 de la Ley General de Bienes Nacionales.

### 3.4. Leyes Locales

En el artículo Segundo transitorio del decreto por el que se reformó la Ley General de Asentamientos Humanos, se determinó que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de las modificaciones, las legislaturas de las entidades federativas, deberían expedir las reformas y adiciones necesarias a las correspondientes leyes locales en materia de desarrollo urbano.

### 3.5. Plan Nacional y Programas

#### 3.5.1. Plan Nacional

Bajo las prescripciones del nuevo artículo 26 de la Constitución Política, que determina el carácter obligatorio de la planificación del quehacer gubernamental, el 31 de mayo de 1983 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo. Documento que contiene dentro de sus directrices, las que corresponden al desarrollo urbano del país. El propósito básico del Plan es demasiado amplio y de manera sencilla podría sintetizarse en lo siguiente: tiene como objetivo la realización del proyecto nacional esbozado en nuestra ley fundamental.

En el plan se anotan como objetivos del desarrollo: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en su estructura económica, política y social. Las estrategias fundamentales que define el documento son: la reordenación económica y; el cambio estructural.

Dentro de las orientaciones que se prevén para el "cam-

bio estructural" se encuentran: descentralizar en el territorio las actividades productivas y el desarrollo social, para ello será necesario modificar la inercia del crecimiento que sufre la ciudad de México e incorporar las distintas regiones al desarrollo nacional, así como fortalecer el pacto social y a los municipios.

En el mismo Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) se reconoce que el estado actual del desequilibrio urbano, la carencia de vivienda "...se deriva de la gran inercia de un patrón territorial tradicionalmente disperso y centralizado-- agravada por la insuficiente puesta en práctica de la política regional, urbana de vivienda y de factores estructurales-- tales como una inequitativa distribución del ingreso y una desmedida especulación inmobiliaria." El plan define como objetivos específicos en materia de desarrollo urbano: Lograr un desarrollo equilibrado; fortalecer el control del estado en los procesos de aprovechamiento del suelo urbano; lograr la capacidad suficiente para responder a las necesidades de suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo; -- evitar el deterioro de construcciones, espacios y monumentos de valor histórico; así como promover la participación de -- los sectores privados y sociales.

La misma crítica que el vigente Plan Nacional de Desarrollo hace al documento anterior "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", le puede ser aplicada, por lo que se refiere a su ejecución en la materia de desarrollo urbano y vivienda. -- Subsiste la inercia en el crecimiento de la ciudad de México; los sismos acaecidos en septiembre de 1985 y sus graves secuelas, la destrucción de edificaciones, demostraron la incapacidad operativa del Gobierno Federal para llevar fuera de la ciudad de México dependencias públicas y trabajadores del propio Estado. De haber estado en operación un adecuado

programa sectorial que pretendiera realizar los objetivos - del Plan, las dificultades hubieran sido sensiblemente menores.

### 3.5.2. Programas Sectoriales:

El decreto por el que se aprobaron los programas sociales de desarrollo urbano y vivienda, de mediano plazo, bajo la denominación de "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda 1984-1988", fue publicado en el Diario Oficial - hasta el 4 de septiembre de 1984. Conforme a la Ley de Planeación, el programa constituye una disposición normativa de carácter obligatorio para la Administración Pública Federal, (25) de operación coordinada en la realización de objetivos - con las entidades federativas y municipios; e inductiva por lo que se refiere a la conducta de los particulares. (26) Sus antecedentes inmediatos son el Plan Nacional de Desarrollo - Urbano a que se hizo referencia en páginas anteriores (27) y - el Programa Nacional de Vivienda 1980-1982.

La ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda está a cargo del sector de Desarrollo Urbano,-

25) Aunque debe tenerse presente que el Artículo 28 de la - - LGAH, señala que: "...el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles... se sujetará a las normas contenidas en - los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes y, en su caso, en las declaratorias de uso, reservas, provisiones y destinos".

26) Elaborado por la entonces denominada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy SEDUE), en el año - de 1979.

27) Los artículos 4, 10, 11 y 14 de la LGAH regulan el programa sectorial de desarrollo urbano y por lo que se refiere a la materia de vivienda: arts. 4° al 13 de la LFV.

Vivienda y Ecología, en coordinación con las dependencias -- creadas para la ejecución de acciones en la materia, correspondientes a las entidades federativas y a los municipios. -- El programa contiene: el diagnóstico, objetivos, estrategias; metas y previsión de recursos; acciones de concertación con -- los sectores privado y social; los criterios para la coordinación con las entidades federativas y municipios; así como los instrumentos de política y; proyectos estratégicos. Cada uno de estos rubros se divide en las dos materias básicas del programa: desarrollo urbano y vivienda.

Los objetivos del programa, en materia de desarrollo urbano son:

- a) Propiciar la distribución geográfica equilibrada de la población;
- b) Evitar el crecimiento excesivo de las zonas metropolitanas;
- c) Fortalecer las ciudades medias para equilibrar la -- distribución territorial de la población;
- d) Concentrar las pequeñas poblaciones rurales;
- e) Lograr la concurrencia de responsabilidades y facultades para fortalecer y ampliar la participación de los gobiernos estatales y municipales y;
- f) Lograr la participación de las comunidades locales.

Con relación a la vivienda, los objetivos son:

- a) Fortalecer la coordinación sectorial y aumentar la -- productividad de los recursos, generando opciones de acuerdo con la capacidad de ingreso de los habitantes del país;

- b) Ajustar los programas de vivienda a la estrategia general del desarrollo urbano del país;
- c) Mejorar la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, impulsando la descentralización de la vivienda, unificando los criterios de política en la materia, buscando una mayor productividad en la aplicación de recursos; y el apoyo a la autoconstrucción de viviendas de los grupos sociales;
- d) Crear alternativas de vivienda rural mediante apoyos técnicos y financieros;
- e) Simplificación de trámites para la ejecución de proyectos y programas;
- f) Establecer un marco jurídico apropiado para la promoción y regulación de la vivienda en arrendamiento y;
- g) Sistematizar la determinación de costos y especificaciones de construcción de acuerdo con las condiciones regionales.

A diferencia de los programas y planes anteriores el actual documento sectorial, contiene la previsión de objetivos en materia de ecología. El programa señala al respecto: hacer un uso equilibrado de los recursos naturales, mediante un aprovechamiento racional de éstos; atender los problemas ecológicos mediante líneas correctivas y preventivas; controlar y abatir la contaminación ambiental del agua, aire y suelo para mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana; incorporar a la producción, zonas deterioradas; integrar a la planeación de desarrollo nacional, políticas y normas para el ordenamiento ecológico del territorio e impacto ambiental; conservar el patrimonio rural y fomentar su apro-

vechamiento; así como promover el conocimiento y la sensibilidad de la población respecto al deterioro del medio ambiente.

Las estrategias que plantea el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, son: el ordenamiento territorial; ordenamiento de los centros de población; ampliación de la cobertura de los programas de vivienda y; la promoción de acciones habitacionales a realizar por los distintos sectores.

Las estrategias marcadas por el plan consisten en dos líneas de acción básicas e interdependientes: la distribución territorial de la población y; el ordenamiento interior de los centros de población. Mediante la primera, se establece el Sistema Urbano Nacional, mientras que la segunda consiste en mejorar las condiciones de vida de la población (comunicaciones, espacios y redes urbanas, usos, destinos, reservas territoriales, etc.).

En el Sistema Urbano Nacional los centros urbanos se consideran: ciudades grandes a las que habrá que descentralizar, ordenar y regular (México, Guadalajara y Monterrey); 59 ciudades medias (de cien mil a un millón de habitantes), seleccionadas para alojar el futuro crecimiento demográfico y económico, por lo que se deberán considerar en ellas acciones para promover su desarrollo (planeación, reservas territoriales, infraestructura, transporte, vivienda, etc.); se determinan además 106 centros de apoyo que por sus características desarrollan alguna actividad fundamental (turística, agropecuaria, de servicios, etc.).

La estrategia territorial prevé tres políticas aplicables: descentralización, prestación de servicios y atención de zonas críticas. La descentralización habrá de realizarse

en las áreas saturadas; por cierto, que el plan descarta la creación de los polos de desarrollo que estuvieron en boga - en administraciones anteriores; ahora existe la experiencia - de que resultaron un fracaso. Actualmente se prevé lograr - la descentralización mediante el control de la zona metropolitana de la ciudad de México, la consolidación de las ciudades de Guadalajara y Monterrey y otorgando impulso a las ciudades medias del país (industriales, agropecuarias y turísticas). La política de prestación de servicios está dirigida a distribuir el equipamiento y los servicios a la población (fundamentalmente educación, salud y cultura) en el territorio nacional, al clasificar para ello las ciudades, en centros de servicios regionales y centros estatales. Por último, la política de atención a zonas críticas, determina 18 - ciudades en las que será necesario racionalizar el crecimiento, regular la ocupación del suelo y mejorar las condiciones de vida de amplias áreas marginadas y deterioradas que existen en dichos centros.

Por lo que se refiere al ordenamiento interno de los -- centros de población, las directrices de la actividad del Estado en materia de desarrollo urbano son: mejorar los sistemas de planeación y programación, así como la expedición de declaratorias de usos de la tierra y la aplicación de los reglamentos en la materia; la segunda línea de acción comprende la reforma y adecuación de las normas de suelo (LGAH, -- LFV, LGBN, LFRA), y la aplicación del Sistema Nacional de -- Suelo y Reservas Territoriales; dentro de esta política destacan las acciones de carácter correctivo y preventivo que -- tienen como base la regularización de la tenencia de la tierra; como otra acción más, se prevé aprovechar la tierra de la zona federal; acciones en materia de agua potable y alcantarillado; el equipamiento urbano y; la ejecución de obras -- públicas.

En materia de vivienda las estrategias que se prevén, - son las siguientes: la elaboración de programas que satisfagan, cuando menos, los mínimos de bienestar; la estrategia - para la generación de viviendas en el tiempo, contempla, a - corto plazo, satisfacer la demanda causada por el crecimiento de la población; a mediano plazo, modificar las causas es - estructurales que han originado el problema de déficit de vi- - vivienda; se prevé descentralizar e integrar las actividades - productivas de los insumos de vivienda; así como reorientar- - el aparato y los sistemas productivos de la vivienda y; am- - pliar la cobertura de los mecanismos de financiamiento para- - reducir los costos de la vivienda.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, - clasifica sus metas en "estructurales" y "de resultado". -- Las primeras son planteamientos generales, que en cierta for - ma están incluidos en los objetivos del programa, por lo que deberían anotarse en el capítulo correspondiente, además de- - que por "meta", debe entenderse una cifra específica que se- - espera lograr con la realización de las actividades planea- - das. Las metas de resultado son incompletas y no se refie- - ren a todas las finalidades que persigue el programa; no obs- - tante que podrían ser cuantificadas. Para el ordenamiento - territorial y urbano, se determina el límite del número de - habitantes que deberán incrementar la población del área me- - tropolitana de la ciudad de México y se expresan las cifras- - estimadas para el crecimiento de los asentamientos que van - de dos mil quinientos a quince mil habitantes; y en los de- - más centros de población que se clasifican según el Sistema- - Urbano Nacional, se definen las previsiones del aumento de - su población. La meta en materia de suelo urbano es consti- - tuir una reserva de 66 mil hectáreas; en el renglón de agua- - potable y alcantarillado se pretende ampliar la cobertura de

los servicios en poco más del 10%.<sup>(28)</sup> La mayoría de las metas que corresponden a rubros tales como equipamiento, reordenación de tenencia de la tierra, rezagos en la prestación de servicios públicos, etc., no son cifras concretas, y aunque se alude en diversos puntos del documento a la "descentralización" de la ciudad de México, no se establecen acciones definidas para lograr ese propósito;<sup>(29)</sup> en el aspecto de vivienda, las metas previstas son a corto y mediano plazo. Los resultados que se pretendían para 1984 ("sin precedentes en la historia", según dice el programa nacional), no se lograron por falta de recursos económicos; para el mediano plazo, los objetivos dependen de la superación de la crisis económica; en consecuencia, será prácticamente imposible que -- los objetivos del programa nacional para el desarrollo de la vivienda, (1.3 millones de viviendas a construir en el lapso de 1984 a 1988) se lleguen a realizar. Por último, como proyectos estratégicos, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda prevé: el de ciudades medias, de vivienda rural, el de fomento a la autoconstrucción de viviendas; mejoramiento de viviendas a través de la organización social y; -- uno para el fomento de ecotécnicas para la vivienda.

### 3.5.3. Programas Locales:

Los programas estatales y municipales, a partir de la expedición del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, se han venido modificando para adecuar su conteni-

<sup>28)</sup> La cobertura del agua potable del 66.9% al 75% y el drenaje del 43.8% al 54% de la población.

<sup>29)</sup> El programa para la descentralización territorial de la administración pública (PRODETAP) 1977-1982, prácticamente no logró ningún resultado.

do. (30) La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pretende consolidar un "Sistema Nacional de Normas Instrumentos y Métodos para el Desarrollo Urbano", para dar cierta uniformidad a la planificación urbanística y de vivienda -- que se realiza en el país. Se considera prioritaria la elaboración y actualización de los planes y programas correspondientes a los 168 centros de población que conforman el sistema urbano nacional. Debido a las reformas que se hicieron en 1983 a la Ley General de Asentamientos Humanos, -- también se han estado modificando los programas de desarrollo urbano correspondientes a las zonas conurbadas.

#### 3.5.4. Otros Programas en la Materia

Dentro del Sistema de Planeación establecido por la Ley de igual nombre, en la materia de desarrollo urbano, existen otros programas de objetivos más concretos y específicos, tales como los de: reservas territoriales, de mejora--

30) En el Distrito Federal, por ejemplo, desde fines de 1984 el Departamento del Distrito Federal, dió a conocer el proyecto del Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE), con las siguientes metas: constitución de reservas naturales para la protección ecológica (mediante declaratorias reservar 77 mil hectáreas como patrimonio de la ciudad); crear ocho centros urbanos (Tacubaya, Zaragoza, Villa, Tacuba, Azcapotzalco, San Angel, Coapa e Iztapalapa); establecer zonas de regularización de desarrollo urbano, actualizando el inventario de asentamientos irregulares; reorientar el crecimiento de la población hacia centros de población más convenientes en el centro del país; reorganizar territorialmente las Delegaciones del D.D.F., estableciendo un sistema de administración forestal adecuado a la creación de reservas para la preservación ecológica. En el programa del D.D.F. para 1984 se inclufa, además: evitar el establecimiento de industrias contaminantes; ampliar y crear zonas verdes; mejorar y ampliar la prestación de servicios públicos; no permitir nuevos fraccionamientos, etc.

miento urbano; control de bienes inmuebles; agua potable y alcantarillado; sitios y monumentos históricos; vivienda -- terminada; vivienda progresiva (lotes con servicios y pie-de casa); mejoramiento de vivienda; y apoyo a la producción y abasto de insumos para la vivienda. Independientemente - de que también existen los programas institucionales que -- elaboran cada una de las dependencias que tienen injerencia en la materia.

Es probable que el comentario que pueda resultar más - certero sobre los resultados de la planeación y ejecución - de acciones en materia de desarrollo urbano, sea el que se - anota en la presentación del propio programa nacional, al - decir: "la etapa más difícil de la planeación es la ejecu- - ción. La elaboración de programas no asegura resultados -- por el mismo hecho de plantearlos..." Es innegable que es- - tamos lejos de observar resultados que hagan perceptible la - acción del Estado Mexicano en materia de desarrollo urbano. El desequilibrio urbano persiste y se agrava.

### 3.6. Convenios Unicos de Desarrollo

Con la modificación del nombre, durante el período gu- - bernamental iniciado en 1982, se prosiguió con la práctica - de celebrar los "convenios únicos de coordinación" entre el - Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, con funda - mento en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administra - ción Pública Federal, según señalábamos, (31) con igual obje - to: es decir, realizar acciones conjuntas para propiciar el

31) En el artículo 33 de la Ley de Planeación se autoriza al Ejecutivo Federal para la celebración de convenios de - - igual naturaleza, pero para efectos de planificación - - coordinada.

desarrollo de las entidades federativas. Las diferencias - que pueden anotarse son: en los convenios que se han celebrado en esta administración son reformados o adicionados - anualmente; en su clausulado se establecen como sanciones, - que si alguna de las partes incumple lo pactado, la otra -- quedará liberada de sus obligaciones correlativas, o bien, - determinar la responsabilidad administrativa en que hubiere incurrido algún funcionario por dolo, culpa o negligencia, - o bien, la suspensión del suministro de recursos provenientes de la federación.

Los convenios únicos de desarrollo comprenden acciones coordinadas en todos los ramos de la administración pública y quedan circunscritos dentro de los lineamientos del plan nacional y de los planes estatales de desarrollo, su ejecución corresponde a las entidades de planeación para el desarrollo de cada estado (COPLADES) que tienen como tarea resolver sobre los programas prioritarios específicos que se llevarán a cabo por las dependencias de la Administración Pública Federal; se pretende que los convenios sean instrumentos para descentralizar recursos económicos, facultades federales y transferir fondos.

Destaca una incongruencia en el contenido de estos convenios: para algunos ramos administrativos se convienen acciones específicas, mientras que para otros (la mayoría), - se anotan únicamente generalidades, repitiendo los objetivos de los programas nacionales. Esto da a los convenios - un contenido farragoso, a manera de listas en enumeraciones de propósitos. Los propios convenios, previendo situaciones no pactadas en sus cláusulas, señalan la posibilidad de realizar "convenios específicos", para llevar a cabo programas de coordinación especial. En esta forma los convenios-

unicos, se relacionan más con la idea de un instrumento político que con un verdadero acuerdo de coordinación.

Las acciones previstas en los convenios para la materia de desarrollo urbano y vivienda, el Ejecutivo Federal las - - coordina a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. En el texto de los convenios se destinan dos cláusulas por regla general, una para anotar las acciones prioritarias y otra para atribuir la responsabilidad de la ejecución a la mencionada Secretaría.

### CAPÍTULO III

## ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SECTOR DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y ECOLOGIA

### 1. GENERALIDADES

Para la solución de los problemas originados por el desequilibrio urbano, además de un sistema jurídico que sirva de marco para la actuación del Estado, es necesaria la existencia de los organismos que hagan realidad las previsiones normativas. En el ámbito de competencia federal, la mayoría de las entidades públicas, que tienen cometidos relacionados con el desarrollo urbano, se agrupan en el denominado "Sector Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología". Hablamos de "la mayoría", porque existen en otros sector organismos que tienen injerencia directa en problemas de desarrollo urbano; y al mismo tiempo, en el sector existen algunas dependencias y entidades paraestatales que tienen otros fines que no son urbanisticos.

La acción del Gobierno Federal, de conformar agrupaciones de organismos denominadas "sectores", comenzó desde principios de 1977, al entrar en vigor la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se agruparon entidades paraestatales, clasificándolas según sus fines; se buscaba dar mayor eficacia a la actividad estatal por una parte, y por otra, establecer instrumentos para la vigilancia, control y evaluación de las paraestatales, cuyo número, para esas fechas, había crecido notablemente.

Las entidades cuyas finalidades coincidían con los come-

tidos de cada una de las dependencias centrales, fueron agrupadas bajo su coordinación; tal fue el criterio que se siguió para conformar los sectores. Los cambios de atribuciones y funciones que desde entonces han afectado a las Secretarías, han hecho variar también a las agrupaciones sectoriales.

El actualmente denominado "Sector de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología" (antes Sector de Asentamientos Humanos y Obras Públicas), hasta principios de 1982, tenía bajo su coordinación 62 entidades paraestatales (2 organismos descentralizados, 17 empresas de participación estatal y 43 fideicomisos).

En ese mismo año se inició su reestructuración; sus atribuciones en materia de obras públicas fueron transferidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en cuanto a normatividad y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la realización y ejecución de las obras. La SAHOP, se transformó en la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la reorganización del sector, ocurrió en la siguiente forma: el INDECO fue liquidado y varios fideicomisos fueron transmitidos a los gobiernos de los estados donde funcionaban; terminó la etapa, el sector tenía únicamente 38 entidades bajo la coordinación de la SEDUE. Para 1986, debido a procesos de transferencia, liquidación o extinción y por otra parte a la creación de nuevas entidades, en una etapa que comprende el bienio de 1984 y 1985, el sector cuenta con 22 entidades (10 inmobiliarias y 12 fideicomisos).

## 2. ANTECEDENTES

El proceso para tratar de controlar y vigilar la operación de las entidades paraestatales se inició en 1947, al - -

aprobarse la primera Ley para el Control de los Organismos - Descentralizados y empresas de Participación Estatal. El ordenamiento facultó a la SHCP para controlar las operaciones - de los organismos; el propósito trató de cumplirse a través - de la Comisión Nacional de Inversiones, que únicamente duró - en funcionamiento 2 años. (1) A partir de 1949 los intentos - de vigilancia siguieron dos caminos: por un lado, el establecimiento de comisiones, incluyendo la creada en 1954 que dependía directamente del Ejecutivo Federal; y por otro lado, - mediante decretos del Presidente de la República, específicos y para cada caso, la tarea de vigilancia se atribuyó a la entonces denominada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Este sistema de regulación dió origen a las atribuciones que más tarde se habrían de asignar a la Secretaría de Patrimonio Nacional. (2)

A fines de 1958, se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, (3) que creó a la Secretaría de la Presidencia, otorgándole atribuciones para planear y vigilar la inversión pública de las paraestatales; transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales en la de Patrimonio Nacional, facultándola para controlar financiera y administrativamente la operación de los organismos y; encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el deber de autorizar los actos y contratos de los que resultarían derechos y obligaciones para el Gobierno Federal. Las disposiciones de la LSDE, fueron ampliadas por la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados, del 27 de diciembre de 1965, en la que se confir-

1) Fue disuelta en 1949 por inoperante.

2) Véase: CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, la Reforma Administrativa en México (evolución de la Reforma Administrativa en México 1971-1979), 1a. Edición, Miguel Angel Porrúa, S.A., México, 1980, pp. 220 y sgtes.

3) Publicada en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958, y que derogó a la del 7 de diciembre de 1946.

mó y establecieron con mayor precisión las funciones de coordinación, control y vigilancia por parte de las Secretarías - de Estado antes mencionadas, con respecto a las entidades des centralizadas. En 1970 se promulgó una nueva versión de dicha Ley, <sup>(4)</sup> la que por primera vez establecía la vigilancia - para las empresas estatales de participación minoritaria y pa ra los fideicomisos públicos, considerando a éstos también -- por vez primera como entidades de la Administración Pública. - Las atribuciones más importantes en materia de control, queda ron a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que debería realizar auditorías, inspecciones técnicas, revisar - los sistemas de contabilidad y nombrar un representante en ca da organismo y empresa. Mientras que las Secretarías de la - Presidencia y Hacienda ejercían un control indirecto de los - organismos, mediante la aprobación de planes y programas de - inversión, presupuestos, la obtención de créditos fundamentalme nte con el extranjero, cancelaciones de adeudos, etc.

El resultado de la aplicación de esta Ley fue que la Se- cretaría del Patrimonio Nacional, jamás llegó a ejercer un -- control eficiente de las entidades paraestatales: hubo dupli- cidad de funciones, procedimientos contradictorios, y desde - un punto de vista político, han existido empresas y organis- mos poderosos que se han mantenido al margen de toda supervi- sión.

En 1970, bajo otra concepción teórica, se empezó a impul- sar una reforma administrativa del aparato estatal; se busca- ba dar una dirección unitaria a las actividades de los orga- nismos públicos, así como lograr el establecimiento de meca- nismos de control más eficaces.

<sup>4)</sup> Publicada en el Diario Oficial del 31-XII-1970.

A principios de 1977, aprovechando la coyuntura que ofrecía el cambio de gobierno, se inició un proceso de transformación administrativa más profundo, se pretendía: organizar al gobierno, adoptar la programación como instrumento, mejorar los sistemas de administración del personal, fortalecer a los poderes legislativo y judicial y coordinar la actividad del Gobierno Federal con los ejecutivos estatales y con los municipales.

Se crearon en primer término los instrumentos legales necesarios para la reforma. Para ello, se promulgaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se adicionaron la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y la Ley de Inspección de Adquisiciones.<sup>(5)</sup> Por otro lado, se crearon unidades administrativas para conducir y evaluar el proceso de reforma, al crearse las coordinaciones generales de Estudios Administrativos y del Sistema Nacional de Evaluación.<sup>(6)</sup> Dentro de cada dependencia centralizada y organismos paraestatales, para llevar a cabo la reforma, se crearon comisiones internas de administración, unidades de organización y métodos, y unidades de presupuesto, programación, informática, etc. Todas estas acciones del Gobierno Federal correspondieron a una etapa de legislación para la reforma administrativa.

---

5) Todas estas leyes y decretos entraron en vigor a partir del día 1° de enero de 1977 y fueron publicados en los Diarios Oficiales del 29 y 31 de diciembre de 1976.

6) Creadas por acuerdos del Ejecutivo Federal, publicados en el Diario Oficial de los días 3 de enero y 21 de octubre de 1977, respectivamente.

La segunda etapa consistió en la formación de sectores, - mediante el agrupamiento de las entidades paraestatales, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado que correspondiera a sus objetivos. En el artículo 50 de la LOAPF se otorgaron facultades al Presidente de la República para determinar los agrupamientos sectoriales. El primer acuerdo del Ejecutivo - para definir los sectores, se publicó el 17 de enero de 1977, comprendiendo un total de 872 entidades, distribuidas en 17 - sectores. (7)

La actividad no se concretó únicamente a conformar las - agrupaciones sectoriales, se requería también encauzar su actividad conforme a políticas prioritarias del Estado, a través del proceso de planeación-programación-presupuestación. - Para tal efecto, la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las coordinaciones generales antes referidas, quedaron catalogadas como órganos normativos o dependencias de apoyo global, para que - en el ámbito de sus atribuciones, orientaran, vigilaran y evaluaran las actividades de las entidades paraestatales. Asimismo, a las dependencias coordinadoras de sector se les dieron atribuciones similares a las que ejercía la Secretaría -- del Patrimonio Nacional. (8)

Según esta reorganización de los instrumentos del Estado,

7) La disposición se denominó: "Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por Sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina" (de fecha 13 de enero de 1977); posteriormente se publicaron otros acuerdos de igual naturaleza que fueron derogados a los anteriores, en los Diarios Oficiales del 1º-IV-1981 y de septiembre de 1982.

8) Hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, -- creada por las reformas que se hicieron a la LOAPF en diciembre de 1982, D.O. del día 29.

las entidades de la Administración Pública Paraestatal fueron catalogadas como "organismos operativos", lo que significaba que a partir de su incorporación en los agrupamientos sectoriales, tendrían que realizar sus objetivos conforme al instrumento jurídico que los hubiera creado, pero de acuerdo con las políticas prioritarias, planes sectoriales, programas y presupuestos, autorizados por el coordinador del sector y por las dependencias normativas.

### 3. CONCEPTO DE SECTOR ADMINISTRATIVO

Un sector "...es la parte o porción de una clase o colectividad que presenta caracteres peculiares..."<sup>(9)</sup>. En el ámbito de la Administración Pública, la definición podría ser la siguiente: son conjuntos de organismos que, con diversos objetivos, ya sea producción de bienes, prestación de servicios públicos, o el fomento de la actividad de los particulares, tienen en común el desarrollo de actividades susceptibles de ser encuadradas en algún ramo específico, conforme a los diferentes cometidos del Estado.

Desde luego, no existe una institución jurídica denominada "sector", las agrupaciones no constituyen un ente con personalidad, simplemente se les ha entendido como conjuntos con vencionales o agrupaciones funcionales, y así se advierte en la breve regulación que al respecto contiene la LOAPF (arts. 48 al 50). La concepción bajo la que se integraron las agrupaciones sectoriales, fue la de conformarlas a la manera de -

---

<sup>9)</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, - Tomo V, 19a. Edición, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, España 1970.

sistemas, como "...un todo organizado y complejo, un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo unitario..." (10)

Se ha hecho la crítica de que la regulación de los sectores, contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública es insuficiente. La recientemente aprobada Ley Federal de Entidades Paraestatales, amplía la regulación correspondiente a las relaciones entre los coordinadores de sector y las entidades paraestatales que tienen asignadas. Sin embargo, no es posible afirmar que ya se encuentren definidas las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades descentralizadas, según lo previsto en el artículo 90 de la constitución. Los mencionados ordenamientos jurídicos dejan numerosos aspectos carentes de normatividad, fundamentalmente sería necesario de limitar la injerencia de los coordinadores en la operación, funcionamiento y organización de las paraestatales; es frecuente que se dicten reglamentaciones, aprobadas por acuerdo de los secretarios de Estado, que nulifican el propósito esencial que en su momento tuvo la creación de entidades paraestatales, es decir, que funcionaran como entes autónomos. El artículo 11 de la LFEP, señala que las entidades gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, de sus fines y metas señalados; no obstante existen sectores administrativos en los que las entidades tienen, prácticamente, un funcionamiento similar al de las unidades internas de las secretarías de Estado, habida cuenta de la injerencia que tiene la coordinadora sectorial en la entidad descentralizada.

---

10) JIMENEZ CASTRO WILBURG, Administración Pública para el Desarrollo Integral, 2a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, citando a JIMENEZ NIETO, J. p. 264.

#### 4. Estructura del Sector

Según la concepción sistemática de los sectores, éstos - comprenden tres tipos de entidades: Órganos normativos; dependencia coordinadora; y organismos operativos. Para señalar - las características de los agrupamientos de entidades, se hará referencia concretamente al sector de Desarrollo Urbano, - Vivienda y Ecología:

- a) Organos normativos o centrales: tienen las mismas fun - ciones para todos los agrupamientos sectoriales, dic - tan normas generales para el funcionamiento y opera - ción de las entidades y ejercen el control, vigilan - cia y evaluación de sus actividades. Son Órganos nor - mativos de la administración pública, en general, las Secretarías de Programación y Presupuesto, la de Ha - cienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contra - loría General de la Federación. Pueden intervenir -- con tal carácter también otras entidades como la Comi - sión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la Di - rección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, y los Gabinetes Es - pecializados (económico, asuntos agropecuarios, etc.) y por lo que se refiere al sector, tendrán tal carácter comisiones intersecretariales, como la de Desar - llo Urbano, que por cierto no ha funcionado adecuadamente.
- b) El coordinador del sector: es el titular de la secre - taría de Estado o departamento, al que también se le denomina "cabeza de sector"; tiene como funciones dic - tar las normas de operación, planear, coordinar y eva - luar las actividades de los organismos paraestatales - que le hayan sido asignados por el Ejecutivo en su --

agrupamiento, intervenir en los órganos de gobierno - de las entidades, etc. El coordinador puede contar - con una o más unidades internas de la propia secretaría, para llevar a cabo las funciones aludidas.

- c) Organismos operativos: son los que realizan las funciones y objetivos que se les han señalado en los instrumentos jurídicos que los crearon, pero dentro de los agrupamientos sectoriales, funcionan como organismos ejecutores de los planes y programas del Ejecutivo Federal, bajo la coordinación de la dependencia -- central coordinadora.

Actualmente, la LOAPF y la LFEP distinguen solamente 3 tipos de entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria (dentro de las que quedan incluidos sociedades nacionales de crédito, instituciones de seguros y fianzas, organismos nacionales auxiliares de crédito, empresas estructuradas como sociedades anónimas, incluyen también las asociaciones y sociedades civiles); y los fideicomisos públicos.

La concepción de los sectores como sistemas, se conserva en las más recientes modificaciones que se hicieron a la -- LOAPF (arts. 48, 49 y 50). El Presidente de la República decide la agrupación e incorporación de entidades, conforme a la esfera de competencia de las secretarías y departamentos de estado, a través de las coordinadoras de sector se lleva a cabo la intervención del Ejecutivo en el funcionamiento de -- las paraestatales. El coordinador tiene la atribución de organizar el sector en subsectores para facilitar las actividades de control.

5. Cometidos que se atribuyen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en nuestro sistema jurídico

Excluyendo, con el fin de abreviar, las atribuciones que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tiene conforme a la Ley Federal de Protección al Ambiente, íntimamente relacionadas con el desarrollo urbano, los tres ordenamientos básicos que regulan sus funciones son: la Ley Orgánica de la Administración Pública (expresamente el art. 37), la Ley Federal de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos. - De su contenido cabría proponer la siguiente clasificación:

- A) Establecimiento de Políticas: formular, conducir y - evaluar las correspondientes al desarrollo urbano, - vivienda y ecología. La LGAH y la LFV hacen especial énfasis en las políticas de usos de suelo, adquisición y enajenación de tierra y saneamiento ambiental.
- B) Programación: proyectar la distribución de los habitantes del territorio nacional; elaborar, ejecutar, - coordinar y evaluar los programas sectoriales de desarrollo urbano y de vivienda.
- C) En materia de presupuestos: interviene en la formulación de su propio proyecto como entidad central y fija lineamientos para la elaboración de los que corresponden a las paraestatales del sector. Debe presentar todos los presupuestos a la SPP para su aprobación.
- D) Coordinación de acciones: debe concertar las actividades conjuntas que el Ejecutivo Federal convenga -- con los gobiernos locales, tanto en materia de planeación como ejecución y evaluación de las acciones-

que se refieran a la materia; conducir de manera congruente la actividad de las entidades paraestatales que tienen objetivos en la materia.

La LGAH y la LFV le atribuyen la coordinación de los sistemas nacionales de suelo y reservas territoriales y el de vivienda, respectivamente.

- E) Fomento: desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado; apoyar a las autoridades locales en la construcción, administración, operación y conservación de dichos sistemas, con la intervención de la SARH.

Debe además impulsar la producción y distribución de materiales de construcción; promover la organización comunitaria y de sociedades cooperativas que tengan por objetivos vivienda, fabricación de materiales o consumo de éstos, etc.

- F) Investigación: organizar y promover las investigaciones relacionadas con la vivienda, el desarrollo urbano y ecología; buscar el desarrollo de tecnologías de bajo costo y alta productividad para la construcción de vivienda; realizar estudios que determinen los requerimientos de tierra urbana, etc.
- G) Apoyo a gobiernos locales: transferir, enajenar o --destinar terrenos de propiedad federal a favor de gobiernos estatales y municipales; asesorarlos tanto en materia de planeación como en la ejecución de programas; promover la adopción de normas dictadas por los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda y los Comités Estatales de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regulación de la Tenencia de la Tierra.

El marco completo de las funciones del Sector de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, se obtendría añadiendo a los cometidos de la Secretaría todos los objetivos y finalidades de las paraestatales que coordina, aunque éstos con concretos: financiamiento, desarrollo de programas de tierra y vivienda, infraestructura urbana, investigaciones, etc., desde luego, se encuentran relacionados con la esfera de competencia de la SEDUE.

#### 6. La Coordinación de la SEDUE y la Intervención del Ejecutivo en la Actividad Sectorial

En este punto se tratan las atribuciones que ejercen tanto la coordinadora del sector como las dependencias centrales, para desarrollar una acción congruente en el logro de los fines relativos al desarrollo urbano, mediante la operación de las entidades paraestatales, así como para controlar y vigilar su funcionamiento.

En la "Presentación" del texto de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) que publicó la Secretaría de la Contraloría<sup>(11)</sup> se dice que "La elaboración de esa iniciativa (de ley) respondió, a una vigorosa voluntad política de realizar los cambios estructurales y operativos necesarios en el aparato público, y particularmente en el ámbito paraestatal, a fin de que contribuyan de manera plena y eficiente a apoyar nuestro desarrollo nacional..." y más adelante se anota que la ley aspira "...a ser una buena ley, moderna, congruente, de importantes alcances" y propone a las entidades paraestata

<sup>11)</sup> Publicada por la Dirección General de Comunicación Social, México, junio de 1986.

les "...las formas de gestión adecuadas para facilitar sus relaciones con el Gobierno Federal, regular sus aspectos corporativos internos y precisar su régimen financiero y administrativo".

Por otra parte, a esta ley se la ha criticado por haber sido elaborada "al vapor", para responder a circunstancias de índole política. Si bien es cierto que la mejor manera de probar la eficacia o defectos de las normas jurídicas, es mediante su aplicación durante un tiempo razonable, cuando un ordenamiento jurídico reúne los requisitos y propósitos que se anotan en la presentación, desde la lectura del texto se advierten su coherencia y estructuración. A pesar de que lo reciente de la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, impida que la práctica cotidiana destaque por sí misma sus bondades o incongruencias, en este momento ya se advierte la confusión creada, por lo menos, en lo que se refiere a la operación y control de las entidades paraestatales.

Para regular la intervención del Ejecutivo Federal en la operación de las paraestatales, han estado vigentes el denominado "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades, de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal" (12) y el oficio circular No. 212-879, (13) dirigido a los coordinadores de sector que contiene lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales; aunque el primero reitera atribuciones de las dependencias centrales y del coordinador, así como obligaciones de las entidades descentralizadas, contenidas en las leyes administrativas, como la del Pre

12) Publicado en el Diario Oficial del 19 de mayo de 1983.

13) Diario Oficial del día 11 de octubre de 1983.

supuesto, Contabilidad y Gasto Público, la propia LOAPF o la de Deuda Pública, es posible afirmar que están mejor estructurados y superan en claridad a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Se encuentran parcialmente derogados, con base en el artículo tercero transitorio de la LFEP, por oponerse a ésta o resultar repetitivos en diversos artículos. Sin duda el reglamento por expedirse que la propia LFEP anuncia en su texto, los derogará por completo.

Por lo que se refiere al agrupamiento de organismos que atienden los problemas concernientes al desarrollo urbano, -- además se ha dictado por el secretario, un "Acuerdo interno -- relativo a los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades pertenecientes al Sector Desarrollo Urbano y Ecología, <sup>(14)</sup> parcialmente derogado por las normas contenidas en la LFEP sobre los mismos aspectos.

Ahora bien, si consideramos que una disposición reglamentaria no puede exceder el marco de la ley para la que provee a su aplicación, se puede suponer que la incongruencia o inexactitud persistirá en el reglamento de la LFEP que se publicará. Tal vez convendría reformar la ley de entidades paraestatales.

El artículo 11 de la LFEP, señala que: "Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en esta ley...". En tal sentido, uno de los propó

<sup>14)</sup> Publicado en el Diario Oficial de 27 de febrero de 1984.

sitos de la mencionada ley, debió ser el establecimiento claro de los límites entre la capacidad de las paraestatales para administrarse y los controles a que están sujetas. Anteriormente se expuso brevemente el recorrido y los intentos -- que el Gobierno Federal ha realizado para crear mecanismos y normas de vigilancia operativa de las entidades. Se ha ido a los extremos: de la anarquía en la gestión a la parálisis por exceso de control. Actualmente, existe confusión.

Del contenido de las disposiciones señaladas, se pueden advertir los límites entre la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y el grado de vigilancia y control que ejercen el coordinador sectorial y las dependencias centrales con atribuciones para tal efecto. Considerando fundamentalmente a los fideicomisos, se anotan los aspectos siguientes:

a) Participación en los órganos internos de las entidades:

Deben estar integrados con un representante de la SHCP y otro de la SPP (art. 9o. LFEP); la ley señala que debe intervenir también el coordinador del sector, en este caso, la SEDUE (art. 49 LOAPP), con la obligación de presidir dicho órgano (art. 2o. oficio-circular 212-879). -- Conforme al acuerdo por el que se establecen bases para los fideicomisos públicos (art. 8o.), integra también el órgano de gobierno la institución fiduciaria, cuyo representante debe asistir a las sesiones de éste, con voz pero sin voto.

De acuerdo con los ordenamientos mencionados, por lo que se refiere a fideicomisos públicos, el director general y el delegado fiduciario especial, por regla general una sola persona, deberán nombrarse conforme al ordenamiento aplicable (acuerdo de constitución o contrato de fideico

miso). En la práctica la designación la hace el Presidente de la República.

La jerarquía que deben tener los funcionarios en la dependencia a la que pertenecen, y que interviene en el Órgano de gobierno de la paraestatal, está señalada en el art. - 7o. del oficio-circular 212-879. Conforme a esta disposición, el nivel debe ser determinado por el coordinador -- sectorial. Cuando se trata de entidades prioritarias o - estratégicas deben intervenir los propios secretarios tanto de la SHCP como de la SPP, así como el titular de la - dependencia coordinadora.

b) Establecimiento de políticas:

Conforme al art. 8o. de la LFEP corresponde al coordinador sectorial el establecimiento de las políticas de desarrollo de las entidades sectorizadas, así como las que se refieren a la operación, administración financiera y las particulares de cada entidad o grupo de ellas (en los términos del acuerdo que regula el funcionamiento de las entidades paraestatales). Al comité técnico del fideicomiso le corresponde establecer las políticas de la entidad, en congruencia con los programas sectoriales y lineamientos establecidos por el coordinador; es su atribución establecer las políticas que corresponden a producción, productividad, comercialización, finanzas e investigación o desarrollo tecnológico (art. 58, Frac. I, LFEP).

c) Programación y elaboración de presupuestos:

Las entidades paraestatales deberán programar sus actividades con sujeción a los objetivos señalados en el Plan - Nacional de Desarrollo, programas sectoriales, etc. (art. 9o. Ley de Planeación); a la SPP corresponde coordinar la

la planeación nacional (art. 50 LOAPF), establecer las metas globales (art. 24 LPCGP) y fijar los lineamientos generales de la programación y presupuesto (art. 50. LPCGP- y 51 LFEP, respectivamente). Mientras que corresponde a los cóordinadores de sector coordinar la programación de las entidades en el agrupamiento correspondiente (art. 49 LOAPF y 80. LFEP).

Al comité técnico corresponde aprobar los programas y presupuestos del fideicomiso (Frac. II art. 58 y 51 LFEP). - El director o delegado fiduciario especial, por su parte tiene la atribución de elaborar los programas y los presupuestos que corresponden a la entidad.

d) Gasto:

Para el ejercicio de su presupuesto, las entidades paraestatales deberán estar a lo dispuesto por la LFEP (art. -- 55). Es decir, a diferencia de las entidades centralizadas que efectúan sus cobros y pagos a través de la Tesorería de la Federación, como lo dispone la Ley del Presu- - puesto, Contabilidad y Gasto PÚblico (art. 26). Lo que - no significa ninguna novedad ya que la propia Ley del Presupuesto preveía que las paraestatales hicieran el manejo de sus ingresos y egresos a través de sus propios órganos; en el art. 52 de la LFEP queda esto definido con claridad. Únicamente los subsidios y transferencias que se otorgan a las paraestatales, son entregados por la Tesorería de - la Federación.

Las atribuciones de la SPP en la materia solamente se refieren a la autorización de los montos globales de cada - uno de los sectores administrativos y a la cifra total de las inversiones por sectores (incisos b y c, Frac. I del art. 2o. del Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales).

e) Operación:

Este término es usado por las leyes que regulan el funcionamiento de las entidades paraestatales con demasiada imprecisión. Debemos entenderlo como el conjunto de medios que se ponen en juego para obtener un resultado. En este sentido sí existe una notable autonomía de las paraestatales para su operación (Frac. I art. 62 LFEP). Lo anterior se puede constatar en las disposiciones que sobre diversos aspectos contiene la referida Ley de Entidades Paraestatales (Frac. I, III, VII, XIV del art. 58 y IV, V y IX del 59): definir prioridades en materia de producción, comercialización, administración, fijar precios, regular la contratación, pedidos, adquisiciones, arrendamientos, establecer bases para la enajenación, adquisición y uso de inmuebles, aprovechamiento de muebles, determinar sistemas de control interno, etc.

Aunque la Secretaría de Programación y Presupuesto, en consulta con los coordinadores de sector, debe fijar las directrices para la operación y la vigilancia que al respecto ejerce la SECOGEF, por sí o a través del comisario que designe (inciso b, Frac. IV art. 2o. del Acuerdo que regula el funcionamiento de las paraestatales y segundo párrafo del art. 60 LFEP).

f) Financiamiento:

Con anterioridad a la aplicación de las nuevas disposiciones administrativas para regular la operación de la administración pública paraestatal, el criterio general era que los financiamientos deberían ser autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Frac. III art. 4o. LGDP). Actualmente la situación es un tanto confusa, conforme al art. 54 de la LFEP; el director de la entidad

deberá someter al comité técnico, el programa financiero que haya elaborado al respecto, a excepción de los que ya estén incluidos en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación (Frac. II art. 58 LFEP); solamente por lo que se refiere a los créditos externos, se deberá solicitar la autorización de la SHCP (Frac. IV art. 58); pero debetenerse en cuenta que los programas financieros en general deben ser elaborados conforme a los lineamientos que establezca la Secretaría de Hacienda y ésta, debe aprobar dichos programas. En síntesis se puede decir que la situación es la misma y la LFEP solamente ha provocado confusión.

g) Evaluación:

La regla general es que la evaluación de los resultados del funcionamiento de la entidad, corresponde a los coordinadores de sector (art. 80. LFEP); pero también tienen atribuciones al respecto los comisarios designados por la SECOGEF (Segundo párrafo art. 60 LFEP), quienes deben realizar estudios sobre la eficiencia en los gastos e ingresos; efectuar también el examen y evaluación de sistemas, recursos y procedimientos de control.

h) Vigilancia:

Cada Fideicomiso debe contar con un órgano de vigilancia: un comisario y un suplente (art. 63 en relación al 60 - - LFEP); de acuerdo con la misma ley, los comisarios desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos establecidos por la SECOGEF y podrán, para tal efecto, llevar a cabo revisiones y auditorías y vigilar el manejo y aplicación de los recursos públicos.

La propia SECOGEF (art. 65 LFEP), podrá realizar visitas-

y auditorías, para supervisar el adecuado funcionamiento del fideicomiso y en su caso corregir las deficiencias u omisiones que existan. Un aspecto interesante de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (art. 66), consiste en que en el caso de que el Órgano de gobierno o el director general, no dieran cumplimiento a sus obligaciones legales, el Ejecutivo Federal por conducto de la dependencia encargada de la coordinación, o la que resulte competente, deberá proceder a subsanar las deficiencias u omisiones de estos Órganos.

i) Controles específicos:

Por la naturaleza de las operaciones, funciones o actos, que realizan las paraestatales, existen otras dependencias centrales que deben intervenir en la vigilancia y control correspondientes. Existen los siguientes casos:

- i.1 En materia de precios y tarifas: cuando se trate de aquéllos que debe fijar el Ejecutivo Federal, por disposición legal; los precios de bienes y servicios, cuando no sea éste el caso, se fijan por el comité técnico (Frac. III art. 58 LFEP).
- i.2 Enajenación de inmuebles: cuando se trate de bienes que correspondan al dominio privado de la federación y que no sean aquéllos que la entidad paraestatal utilice para la prestación de sus servicios. La vigilancia al respecto corresponde a la SEDUE (Frac. VI art. 8o. LGBN).
- i.3 Para cancelar adeudos: anteriormente, era necesaria la autorización de las dependencias centrales, coordinador y SHCP para cancelar créditos a favor de las paraestatales. Actualmente la autorización corres--

ponde al comité técnico, Únicamente con la obligación de informar a la SPP por conducto de la coordinación sectorial.

i.4 Información: los datos e información que deben proporcionar las paraestatales a las demás dependencias y organismos del sector, debe ser racionalizada y -- con los requisitos que en coordinación establezcan -- la SPP, SHCP y SECOGEF (art. 10 LFEP).

i.5 Vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria: tratándose de Fideicomisos, conforme a lo dispuesto en el art. 93 de la LRSBC las instituciones de crédito, -- las fiduciarias en este caso, deberán proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros toda clase de documentos que en ejercicio de sus funciones -- de inspección y vigilancia, se les soliciten, respecto de las operaciones que celebren y los servicios -- que presten.

Como se puede apreciar, la autonomía de gestión de las entidades paraestatales es reducida y los controles burocráticos siguen siendo múltiples. Las leyes que regulan el funcionamiento de las entidades descentralizadas, no tienen una terminología precisa y existe confusión en los textos; se utilizan diversos términos como sinónimos, lo que redundaría en la indebida aplicación de la ley.

## 7. Organismos Operativos

### 7.1. Subsectores:

Conforme al art. 49 de la LOAPF tercer párrafo, atendiendo a la naturaleza de las actividades de las entidades, el --

coordinador de sector podrá agruparlos cuando así convenga para dar congruencia al funcionamiento de las mismas. En el Sector de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, desde antes de la publicación de estas disposiciones los subsectores eran los siguientes:

a) Subsector de Vivienda y Desarrollo Urbano:

- a.1 Fideicomiso Acapulco
- a.2 Fideicomiso Puerto Vallarta
- a.3 Fideicomiso Lázaro Cárdenas, Las Truchas
- a.4 Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey
- a.5 Fideicomiso Lago de Tequesquitengo.

b) Subsector Desarrollo Industrial:

- b.1 Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales
- b.2 Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales.

c) Subsector de Inmobiliarias:

- c.1 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

## CAPÍTULO IV

## NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO

### 1. Descripción

El hecho de que una persona "A" transmita un patrimonio a otra "B", para que ésta se encargue de manejarlo en beneficio de un tercero "X" y aun, eventualmente, del propio "A", pero nunca en beneficio propio, constituye la esencia del fideicomiso tal y como se ha derivado del "trust" a nuestro sistema jurídico, no obstante las diferentes modalidades que puedan caracterizar a dicha relación jurídica. En otras palabras, una persona llamada fideicomitente transmite a otra llamada fiduciario -y que en México solamente puede ser una institución -- bancaria- un patrimonio determinado para que ésta lo administre en beneficio de uno o varios fideicomisarios o del propio fideicomitente.

Lo que pretende ser el concepto sustancial del fideicomiso, según el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que dice: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, "no va más allá de ser una simple descripción de la figura jurídica, inspirada en las ideas del jurista francés Pierre Lepaulle quien consideraba al "trust" con la naturaleza

de un patrimonio afectación. (1)

Desde la adopción del "trust" en nuestro medio se ha tratado de explicar cual es su naturaleza jurídica. Partiremos del hecho que el "... 'trust' y (el) fideicomiso son idénticos en su estructura íntima..." (2) y de que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que se ocupa del aspecto sustancial de esta figura, no la establece; mientras que en nuestra doctrina jurídica no se ha llegado a un acuerdo sobre el particular. Solamente señalaremos las teorías más relevantes que se han propuesto sobre la naturaleza del fideicomiso; aunque cabe advertir que ninguna de ellas explica suficientemente la naturaleza del fideicomiso público, lo que se debe al hecho de que este mecanismo jurídico se introdujo en la administración pública sin un previo y detenido análisis. No obstante, se debe tener presente que a la relación que se establece entre el fideicomitente de la administración centralizada y la institución fiduciaria, le son aplicables los preceptos sustanciales del fideicomiso regulado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

1) El propio autor del capítulo V de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Lic. Pablo Macedo, al hacer referencia sobre el particular señaló: (considerando que) "... la ley no debe enseñar sino mandar y de que no es un manual didáctico, sino un cuerpo de preceptos, se optó por configurar el fenómeno (sic) con la mayor claridad posible..." MACEDO, Pablo, El Fideicomiso Mexicano, estudio incluido como preliminar en la obra de LEPAULLE, Pierre, Tratado Teórico y Práctico de los Trusts, 1ª. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1975. p. XXV.

2) SERRANO TRASVINA, Jorge, Una definición del Fideicomiso, Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 8, Tomo II, octubre-diciembre de 1952, UNAM, p. 158.

## 2. Teorías acerca de la naturaleza del fideicomiso

- a). La famosa tesis del Dr. Ricardo J. Alfaro que pretendió explicar la naturaleza del "trust" como un mandato irrevocable, ha sido francamente desechada, en virtud de que es propio de la naturaleza del mandato el ser revocable por excelencia; además de que no explica la naturaleza de la transmisión de derechos del fideicomitente al fiduciario.<sup>(3)</sup>
- b). La teoría del "patrimonio afectación" del francés Pierre Lepaulle, según la cual: "La única manera de abordar el problema (de la naturaleza del 'trust') consiste, evidentemente, en buscar cuáles son los elementos esenciales para la formación y la vida del 'trust'. - Esos elementos son dos: un patrimonio determinado y una afectación... Un 'trust' supone derechos patrimoniales... Esos derechos no deben estar ya en el patrimonio de nadie..."<sup>(4)</sup>. Prácticamente todos los autores que la citan, contradicen esta teoría con las afirmaciones del maestro García Maynez, en el sentido de que: "todo derecho es, 'a fortiori', facultad jurídica de alguien, así como toda obligación necesariamente supone un obligado. Hablar de derechos sin titular es contradecirse..."<sup>(5)</sup>.
- c). Al fideicomiso se le ha visto también como un desdo--

3) Véase: VAZQUEZ ARMENIO, Rodrigo, Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano y sus Principales Aplicaciones Prácticas. Conferencia pronunciada en el Colegio de Abogados de México - el 1ro. de julio de 1964; publicada por la Librería Manuel - Porrúa, S. A., México, 1964, pp. 12 a 14.

4) LEPAULLE, Pierre, Op. Cit. pp. 19 y 20.

5) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, citado por DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge A., El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico, 2a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975. p.155.

blamiento del derecho de propiedad. Esta tesis de Re mo Franceschelli señala que la propiedad se desdobla "...en dos nuevos derechos de propiedad sobre el mismo objeto, que se encuentran atribuidos a dos sujetos diversos, (esto) se efectúa en la siguiente forma: en primer término tenemos el derecho de propiedad formal exterior (del trustee), y después el derecho de propiedad sustancial (del cestui que trust)."<sup>(6)</sup> En -- otras palabras, la facultad de disposición de los bienes correspondería al fiduciario, mientras que el derecho de goce sería para el beneficiario. Esta tesis ha sido rechazada porque es inadmisibles que un derecho absoluto como el de propiedad tenga dos titulares de diferente calidad, tratándose de un solo derecho.

- d). Para otros autores como el maestro Raúl Cervantes Ahumada, el fideicomiso no es más que una declaración -- unilateral de voluntad, y para resolver el problema -- de la transmisión de derechos del fideicomitente al -- fiduciario han señalado que este último tiene la titularidad de los bienes fideicomitidos y que ésta se le atribuye para la realización de un fin determinado.<sup>(7)</sup> A esta teoría se le ha criticado tanto por el concepto de "titularidad", que realmente no aclarará la transmisión de derechos, como por el hecho de que la aceptación del cargo por el fiduciario, sí resulta esencial para la existencia del fideicomiso, pues de otra manera estaríamos ante una declaración igual a una -- simple oferta o policitud.<sup>(8)</sup>

<sup>6)</sup> VAZQUEZ ARMENIO, Rodrigo, Op. Cit., p. 18.

<sup>7)</sup> Véase: CERVANTES AHUMADA, Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, 9a. edición, Editorial Herrero, S. A., México, 1976 p. 289.

<sup>8)</sup> BATIZA, Rodolfo, El Fideicomiso, Teoría y Práctica, 3a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, p. 135.

e). La tesis que probablemente tenga más adeptos entre - nuestros autores es la que considera al fideicomiso - como un negocio jurídico. El Dr. Joaquín Rodríguez y Rodríguez la ha planteado desde el punto de vista de - la transmisión de derechos al fiduciario, desglosando tres aspectos básicos del fideicomiso: como un nego-- - cio jurídico; como un régimen de propiedad y; su cali - ficación como una operación bancaria. Trataremos de - sintetizar esta teoría:

e.1. Para el autor, los negocios fiduciarios "...se - caracterizan por la discrepancia entre el fin - perseguido y el medio elegido para realizarlo..." (en ellos) ...existe un aspecto real, traslativo de dominio, que opera frente a terceros, y - un aspecto interno, de naturaleza obligatoria - que restringe los alcances de la transmisión an - terior, pero sólo con efectos interpartes".<sup>(9)</sup> - y bajo estas consideraciones define al fideico - miso como "...un negocio jurídico indirecto y - fiduciario en virtud del cual una institución - de crédito adquiere la propiedad de ciertos bie - nes que le transmite el fideicomitente, con - - obligación de dedicarlos a un fin convenido..."<sup>(10)</sup>

e.2. En cuanto al segundo aspecto el Dr. Rodríguez y Rodríguez señala que el fideicomiso crea "una - nueva estructura en el derecho de propiedad"<sup>(11)</sup>

9) RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Joaquín, La Separación de Bienes en - la Quiebra, 2a. edición, Universidad Nacional Autónoma de Mé - xico, Méx., 1978, p. 197.

10) Ibidem. pp. 202 y 203.

11) RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Joaquín, La Separación de Bienes en - la Quiebra, Op. Cit. p. 201.

y retoma la idea del patrimonio afectación, solamente que con la advertencia de que no se trata de un patrimonio sin dueño, sino más bien de una masa de bienes que constituyen un patrimonio "separado". Sobre este punto concluye: "El fideicomiso tiene como titular jurídico al fiduciario, porque él, aunque dueño temporal y revocable, es el dueño. Titulares económicos - el fideicomitente y el fiduciario, porque a ellos van los beneficios de la propiedad y la propiedad misma - al concluirse el fideicomiso." (12)

- e.3. La consideración de que formalmente el fideicomiso es una operación bancaria, se ha derivado de la exigencia legal de que en México el fideicomiso solamente pueda ser practicado por instituciones de crédito - (art. 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), el autor de esta teoría señala: "La razón de esta restricción debe verse en la circunstancia de que la adopción del 'trust' anglosajón al derecho mexicano 'implicaría un cambio en nuestro régimen de propiedad', por lo que para evitar una verdadera revolución se limitó la función de fiduciario a las instituciones de crédito autorizadas se dió al fideicomiso un carácter exclusivamente contractual y el de un nuevo derecho de propiedad..." (13)

No hay duda de que los planteamientos del Dr. Rodríguez y Rodríguez representan un notable esfuerzo para explicar la naturaleza jurídica del fideicomiso. Sin embargo, algunos puntos de su teoría han sido controvertidos: se ha señalado que mientras el negocio fiduciario es un negocio atípico, caracte-

12) RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín, La Separación de Bienes en la Quiebra, Op. Cit. p. 202.

13) Ibidem. p. 202.

rizado por los efectos contradictorios del negocio real y del aparente que lo conforman, el fideicomiso es un negocio típico, es decir, expresamente regulado por la ley; también se ha dicho que la teoría del negocio fiduciario no explica al fideicomiso "mortis causa", en el que es inexistente el acuerdo de -- las partes.

Por otra parte, de admitirse la existencia de una "propiedad fiduciaria", que constituye un verdadero desmembramiento del derecho de propiedad,<sup>(14)</sup> además de reiterar la crítica -- que se ha esgrimido en contra de la teoría de Remo Franceschelli, en el sentido de que este derecho no admite dos titulares de diferente calidad, se debe tener en cuenta que al derecho de propiedad, en nuestro sistema jurídico, se le considera como un derecho real es decir, absoluto, exclusivo, indivisible, etc.; y que obviamente rechaza el concepto de propiedad fiduciaria, agregando por último que: "La opinión más conforme con el Código Civil es sin duda la que afirma que en el derecho mexicano no existen más derechos reales que los expresamente regulados..."<sup>(15)</sup>

---

14) Lo que se deduce de los mismos señalamientos del Dr. Rodríguez y Rodríguez en: *Ibidem*, pp. 208 y 209: "En derecho mexicano, el fideicomitente y el fideicomisario tienen acción para obtener la separación de los bienes dados en fideicomiso, de la quiebra del fiduciario. Así lo dice el artículo 159, fr. VI inciso a) de la L. de Q.; así resultaba de la interpretación de la fracción IV del art. 999 del C. Co. -- M., y así se establece por razones doctrinales." "La razón fundamental es la siguiente: el fiduciario no es más que -- propietario fiduciario..."

15) DE PINA, Rafael, *Derecho Civil Mexicano, (bienes-sucesiones)*, volumen segundo, 5a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1973, p. 23.

### 3. Conclusión

Tal vez la dificultad para explicar la naturaleza del fideicomiso, se encuentre en el hecho "...de haberse originado - esta institución en la jurisdicción de Cancillería, en el tribunal que creó el Canciller del rey inglés en el siglo XIV que era un tribunal de conciencia y que se convirtió en una Corte de Equidad..."<sup>(16)</sup>; sin dejar de considerar "...el (problema)- que se deriva de la transmisión del título legal de la cosa en 'trust' del 'settlor' o comitente al 'trustee' o fiduciario, - problemas que nunca han existido en los países anglosajones. - En México, éste ha sido uno de los primeros y más debatidos -- problemas..."<sup>(17)</sup>. Es decir, en nuestro sistema jurídico no es posible hablar de una propiedad de equidad con relación a un mismo patrimonio como sucede en los países anglosajones.

La circunstancia de que a la fecha no se haya precisado la naturaleza del fideicomiso, desde luego no ha impedido que el negocio fiduciario sea utilizado en forma creciente y para los más diversos propósitos en nuestro medio jurídico.

---

16) MOLINA PASQUEL, Roberto, Fideicomiso, "Trust" y "Equity", - Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 20, Tomo V octubre-diciembre, 1955. p. 56.

17) Ibidem, p. 58.

## C A P Í T U L O V

## LOS FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

### 1. Generalidades

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales<sup>(1)</sup> establecen el marco jurídico de los fideicomisos en el ámbito del sector público, - en la siguiente forma: en el párrafo tercero de su artículo 10. la Ley Orgánica señala que los fideicomisos, junto con las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados, las instituciones nacionales de crédito (hoy sociedades - nacionales de crédito), etc. "...componen la administración pública paraestatal"; a continuación el artículo 30. del mismo ordenamiento, les otorga el carácter de "entidades" y el artículo 47 por su parte precisa que: "Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 30., fracción III, de esta Ley, - son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten -- con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y -- que tengan comités técnicos." Además de que "en los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de -

---

1) La primera, reformada por Decreto del 25 de abril de 1986 y la segunda de reciente promulgación, según publicaciones en el Diario Oficial del 14/V/86.

la Administración Pública Centralizada". El artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales por su parte, señala -- que: "Los fideicomisos públicos... que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales -- conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...". Del contenido de estos preceptos podemos deducir que existirá un fideicomiso público cuando la Secretaría de Programación y Presupuesto o cualquiera de las entidades de la misma administración pública descentralizada, (2) destinen ciertos bienes a un fin lícito y determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. -- Desde luego, más adelante analizaremos el alcance de estas disposiciones en cuanto al concepto de "fideicomiso público".

## 2. Creación de Fideicomisos en la Administración Pública

Actualmente, en el ámbito de la Administración Pública Federal para crear un fideicomiso se lleva a cabo el siguiente procedimiento: mediante un acuerdo o un decreto del Ejecutivo Federal se autoriza a la Secretaría de Programación y Presupuesto, o en su caso a alguna entidad paraestatal, para que -- constituyan el fideicomiso en alguna institución de crédito -- que conforme a la ley pueda desempeñar actividades fiduciarias por supuesto. (3) Este acuerdo o decreto del Ejecutivo se pu--

2) Conforme al artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pueden crear fideicomisos todas las entidades paraestatales, incluso las instituciones fiduciarias con los recursos patrimoniales de los propios fideicomisos.

3) Artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (LRSBC).

blica en el Diario Oficial de la Federación; en él se predeterminan los elementos básicos del fideicomiso, es decir, se señalan las partes, la conformación del comité técnico, la integración del patrimonio, el objetivo del organismo y en ocasiones hasta su denominación, así como las atribuciones de sus órganos, etc.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, o la entidad paraestatal que vaya a constituir un fideicomiso, dentro del plazo que fija la disposición del Ejecutivo Federal, celebran un contrato constitutivo con la institución de crédito autorizada. En dicho convenio, siguiendo indefectiblemente los lineamientos del acuerdo o decreto, se establecen los derechos, atribuciones y obligaciones de las partes, las facultades del comité técnico y en general, todas las características o modalidades del fideicomiso que sean necesarias, o bien, que no se hayan señalado en el acuerdo o decreto de autorización.

En el terreno de la práctica, una vez realizados los procedimientos antes mencionados, según la naturaleza, necesidades, especialización y finalidades del fideicomiso, se nombra, por parte del comité técnico y a veces del propio Ejecutivo a través de dicho cuerpo colegiado, un delegado fiduciario especial, que al mismo tiempo podrá ser gerente o director general, quien tendrá bajo su dirección al personal necesario, contratado directa y exclusivamente para el fideicomiso.

Por regla general y solamente con algunas variaciones de poca importancia, éste es el procedimiento que se sigue para la constitución de un fideicomiso público. En nuestra realidad observamos una gama muy amplia de posibilidades: los fideicomisos pueden ir desde aquellos que cuentan con un patrimo

nio muy reducido hasta los que manejan un conjunto de bienes - de varios cientos de millones de pesos; su sede posiblemente - se encuentre reducida al departamento fiduciario de la institución bancaria, o bien, ocupar un edificio de varios niveles; y otro tanto se podría anotar respecto a los funcionarios de estas entidades.

Con menor frecuencia puede ocurrir que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión ordenen la creación de algún fideicomiso; en el mismo texto legal se determina el propósito de su constitución<sup>(4)</sup> y en ocasiones inclusive se puede prever la integración del comité técnico y el plazo para que la Secretaría de Programación y Presupuesto proceda al cumplimiento de la disposición. No obstante, en estos casos, una vez publicada la ley, se sigue el procedimiento anotado en párrafos anteriores.

### 3. Antecedentes

La utilización de este instrumento jurídico, por parte -- del sector público mexicano, no es tan reciente como a primera vista pudiera suponerse. El primer fideicomiso privado fue -- constituido en el mes de octubre de 1930 (durante la vigencia de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926) y tan sólo cuatro años más tarde fue -- creado el Fondo de Cultura Económica, una editorial de prestigio que ha prestado señalado servicio a la educación y a la -- cultura en México; fue radicado originalmente en el Banco Nacional Hipotecario de Obras Públicas (fundado a su vez en --

---

4) Por ejemplo: ver artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

1933), que era la única institución que tenía concesión para manejar fideicomisos. La idea de emplear este mecanismo fue de Don Daniel Cosío Villegas a sugerencia de Don Manuel Gómez-Morín, utilizando como modelo al "trust fund" norteamericano --de ahí procede la denominación de "fondo"--(5). Curiosamente ya que en esa época no existían disposiciones legales que regularán los aspectos básicos de los fideicomisos públicos, el Fondo de Cultura Económica reunió los requisitos esenciales --que más tarde definirían a estas entidades paraestatales; sus fideicomitentes fueron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (6) y el Banco Nacional de México, (S.A. hasta 1982); la institución fiduciaria fue el Banco Nacional Hipotecario, antecesor del actual Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, (S.N.C.) (7); los beneficiarios del Fondo de Cultura Económica eran indeterminados como ocurre en la mayoría de los fideicomisos estatales; tenía un comité denominado "Junta de Gobierno"; su objetivo o finalidad era la producción de bienes para el beneficio social y sus utilidades se reinvertían con ese fin; y-

---

5) Por acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial del 5-X-1982, esta institución dejó de ser un fideicomiso para convertirse en una empresa de participación estatal mayoritaria. El Fondo desde 1977 ha estado dentro del sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública. Con relación a su origen pueden verse: COSÍO VILLEGAS, Daniel, Memorias, 1a. edición, Editorial Joaquín Mortiz, S.A., México, 1976. pp. 148 y siguientes; o bien: KRAUZE, Enrique, Daniel Cosío Villegas, Una Biografía Intelectual, 1a. edición Editorial Joaquín Mortiz, S.A., México, 1980, pp. 78 y sgtes.

6) El carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada que actualmente tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo tuvo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde el 1o. de enero de 1977 hasta enero de 1982, por las reformas a la LOAPF que se hicieron en ese año.

7) El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas fue la segunda institución nacional de crédito en el país.

en un principio tuvo absoluta autonomía.

Por lo que respecta al desarrollo urbano, el antecedente más remoto lo encontramos en la reforma de 1947 a la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. En el artículo 46 de ese ordenamiento se dispuso la creación de un "Fondo de Casas Baratas", con la finalidad de financiar actividades urbanísticas como la construcción de viviendas a bajo y mediano costo, la remodelación de áreas urbanas decadentes, el otorgamiento de préstamos inmobiliarios, - - etc. (8) Posteriormente en 1949, en otra reforma a la ley orgánica, se le cambió el nombre, denominándolo "Fondo de Habitaciones Populares". Durante su existencia financió la construcción de diversos conjuntos habitacionales como el de Nozalco Tlatelolco en la ciudad de México, (9) hasta 1980 cuando en una nueva reforma a la ley del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANOBRAS) se ordenó, en el artículo tercero transitorio del decreto del Congreso, que en lo sucesivo el fondo se regiría de conformidad con el contrato de fideicomiso que celebraran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el banco mencionado. Al celebrarse el - - acuerdo de voluntades el fondo quedó transformado en el "Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares", (10) integrándolo poco después al sector que actualmente coordina la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

(8) Diario Oficial del 4 de enero de 1947.

(9) Unidad Habitacional "Presidente López Mateos".

(10) El más reciente cambio de nombre del fideicomiso se hizo conforme al Acuerdo del Secretario de Programación y Presupuesto, publicado en el D.O. del 23-I-85; la denominación actual es: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

#### 4. Bases Jurídicas para la Creación de Fideicomisos Públicos

El artículo 90 de la Constitución establece que: "La - administración pública federal será centralizada conforme a la ley orgánica que expida el Congreso... y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y - la intervención del Ejecutivo Federal en su operación..." -- El artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estuvo vigente desde el 1.º de enero de - - 1977 hasta el 14 de mayo de 1986, jamás cumplió el propósito constitucional de establecer las bases para la creación de - fideicomisos públicos; vagamente expresaba que éstos serían - ". Los establecidos por la administración pública centraliza - da así como los que se creen con recursos de las entidades - a que alude el artículo 30. de este propio ordenamiento, --- (organismos descentralizados, empresas de participación esta - tal, instituciones nacionales de crédito, etc.)".

El precepto como se puede advertir, planteaba varias du - das, a saber: si podían ser creados por disposición del Eje - cutivo o del Congreso de la Unión; si las entidades paraesta - tales podían ser fideicomitentes, o únicamente lo sería la - Secretaría de Programación, con recursos aportados por los - organismos paraestatales; no expresaba los motivos o circun - stancias a considerarse para constituirlos y; mucho menos pre - veía la estructuración de los fideicomisos públicos. En las diversas reformas, modificaciones y adiciones que se hicieron a la LOAPF <sup>(11)</sup>, la indefinición se mantuvo.

Fue hasta las más recientes modificaciones hechas a la-

<sup>(11)</sup> Diversas reformas a la LOAPF se publicaron en el Diario - Oficial en las siguientes fechas: 31-XII-80; 4-I-82; - - 29-XII-82; 30-XII-83 y 21-I-85.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, vigentes a partir del 15 de mayo de 1986, cuando se definieron diversos aspectos que pueden catalogarse como bases para la constitución de fideicomisos. Desde luego, la mayoría no están claramente expresados en el texto de la ley y es necesario deducirlos o complementarlos con algún otro ordenamiento jurídico.

Cuando aun se discutía en la Cámara de Diputados el Proyecto de la Ley Federal de Entidades Paraestatales fue calificada de inconstitucional, ya que el artículo 90 de la Carta Magna se refiere claramente a que el ordenamiento que regulará a la administración pública federal, tanco centralizada como paraestatal, será la ley orgánica que expida el Congreso y esta no es otra que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Puede afirmarse que era innecesario expedir una ley exclusiva para las entidades paraestatales, bastaba con ampliar el título tercero de la misma incluyendo los seis capítulos que contiene la LFEP en una forma menos farragosa y dejando la regulación concreta, de cada tipo de entidad paraestatal, para disposiciones reglamentarias de la propia LOAPF, excluyendo, por otra parte, artículos que se sobreentienden por la aplicación de otras leyes como la de Planeación, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Deuda Pública, etc.

Ahora bien, lo primero que debió definirse en las nuevas leyes, como base, es el órgano del Estado con atribuciones para crear fideicomisos públicos. La LOAPF se refiere al Ejecutivo al señalar los fideicomisos que creen el gobierno federal o las entidades paraestatales. Sin embargo, nada se opone a que el Congreso de la Unión en las leyes que - -

apruebe, y ha ocurrido en varias ocasiones, cree algún fideicomiso público. Debió hacerse esta precisión como en el caso de los organismos descentralizados (art. 15 LFEP).

Podría considerarse encomiable, por otra parte, que se haya expresado en la ley un propósito para crear fideicomisos públicos: auxiliar al Ejecutivo en sus atribuciones, para impulsar áreas prioritarias del desarrollo. Esta delimitación parecería encaminada a poner fin al abuso en la utilización de los fideicomisos por parte de la Administración -- Pública. De acuerdo con la propia LFEP, en su artículo 60.-- las áreas prioritarias del desarrollo son las señaladas en los arts. 25, 26 y 28 de la Constitución; cabe decir al respecto, que fuera de unas cuantas actividades y áreas económicas anotadas en los anteriores preceptos no se definen concretamente las "áreas prioritarias" y vuelven a remitir a -- las "actividades señaladas en las leyes que expida el Congreso de la Unión". En consecuencia, la delimitación no es precisa y terminante, evitará cuando menos que se constituyan -- fideicomisos con objetivos francamente frívolos.

Dentro de las bases para la constitución de estas entidades públicas, debieron incluirse las relativas a su organización y estructura. El artículo 47 de la LOAPF, determina que los fideicomisos "cuenten con una estructura orgánica -- análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos" y el artículo 40 de la LFEP dispone que este tipo de entidades cuando "...se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria..." serán los que se consideren entidades paraestatales. Pero, si se tiene presente que el artículo 46 de la LOAPF comprende en el concepto de "empresas de participación estatal mayoritaria a: las sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares, a las instituciones de seguros y-

fianzas, incluyendo asociaciones y sociedades civiles", la - caracterización de los fideicomisos como entidades análogas, a las "otras entidades paraestatales", resulta absurda e in- conducente.

En cuanto a la estructura de los fideicomisos públicos, los únicos elementos orgánicos que con claridad establecen - los artículos 47 in fine de la LOAPF y segundo párrafo del -- 40; así como 41 y 42 de la LFEP, son el comité técnico, di-- rector general y el delegado fiduciario especial. Estos ór- ganos internos, principalmente el delegado fiduciario, dife- rencian a los fideicomisos de las demás entidades, lo que -- subraya lo absurdo de la equiparación que hace la LOAPF con- las demás entidades.

Tal vez el único acierto de asimilar los fideicomisos - al resto de las entidades, sea el que la Ley Federal de Enti- dades Paraestatales únicamente se aplique a los fideicomisos que tienen naturaleza orgánica. En la administración públi- ca ha menudo se usa el fideicomiso como simple contrato u -- operación bancaria y era frecuente que se les tratara de -- aplicar el mismo régimen jurídico, en cuanto a autorizacio-- nes, controles, vigilancia, etc., con lo que únicamente se - lograba entorpecer la operación, anulando la flexibilidad de la figura, considerada como su más significativa ventaja.

El último de los requisitos con los que el artículo 47- de la LOAPF caracteriza a los fideicomisos, es que tengan co- mité técnico. La Ley Federal de Entidades Paraestatales lo- regula como el órgano de gobierno de este tipo de entidades, asignándole las atribuciones de mando y decisión. Es un - - acierto que la ley contenga los lineamientos para su integra- ción y funcionamiento; aunque cabe señalarlo, la regulacióm- es incompleta y se encuentra dispersa en diferentes artículos de la ley que rige a las paraestatales.

La LFEP también establece las bases más generales para normar la operación y determinar la vigilancia de los fideicomisos públicos, sujetándolos a las disposiciones de los capítulos V y VI ("Del Desarrollo y Operación" y "Del Control y Evaluación"), aplicables a las demás entidades descentralizadas, no obstante que, como hemos anotado en el capítulo -- III de este trabajo, los preceptos repiten disposiciones de otras leyes y no precisan los límites de la autonomía de gestión de las entidades. La LFEP tampoco estableció las causas a considerarse y los procedimientos para la extinción y liquidación de los fideicomisos; tan solo una vaga referencia a su modificación (art. 42 LFEP); omite las facultades de las instituciones fiduciarias y deja al margen, lo que sería tal vez, una necesaria clasificación de los fideicomisos, según sus objetivos y finalidades.

De lo apuntado en los párrafos anteriores, es posible concluir que las modificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de Entidades Paraestatales, en materia de fideicomisos públicos, no cumplen adecuadamente con la previsión constitucional de definir las bases para la creación de entidades paraestatales. Superficialmente parecen cumplir la función de reglamentar el artículo 90 de la Carta Magna. El análisis, un poco más a fondo, nos permite advertir la falta de precisión, e incongruencias de los nuevos preceptos legales.

## 5. Naturaleza del Fideicomiso Público

Para abordar el tema se necesita previamente, señalar el marco jurídico para la regulación de los fideicomisos de la administración pública paraestatal. Este comprende tres planos distintos:

- a) La figura en su aspecto sustantivo se encuentra regulada por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- b) Como operación bancaria -en virtud de que la ley dispone que el patrimonio fideicomitado solamente puede ser administrado por una institución de crédito autorizada-, se regula por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito<sup>(12)</sup>, y aún por disposiciones específicas (circulares) de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- c) Como entidad de la administración pública paraestatal lo regulan entre otras, las siguientes leyes y disposiciones: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Entidades -Paraestatales; la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley General de Deuda Pública; -así como diversas normas administrativas.

Ninguna de las teorías que fueron mencionadas al tratar la naturaleza jurídica del fideicomiso como negocio fiduciario servirían para explicar convenientemente la naturaleza del fideicomiso público. La Ley Orgánica de la Administración Pública y las demás leyes señaladas en el punto "c", al referirse a los fideicomisos los denominan y les dan el carácter de entidades de la administración pública paraestatal. Una entidad "...es una colectividad considerada como unidad... un conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o institución..."<sup>(13)</sup>; y es a este concepto al

<sup>(12)</sup> Publicada en el Diario Oficial del 14 de enero de 1985, -ordenamiento que derogó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

<sup>(13)</sup> Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit.

que se refieren las leyes administrativas de nuestro medio -  
jurfdico.

Partiendo de las anteriores consideraciones, se puede -  
afirmar que en nuestro sistema existen dos tipos de fideico-  
misos: los negocios jurídicos de carácter privado y consti-  
tuidos entre un particular y una institución bancaria (hoy -  
sociedades nacionales de crédito) mediante una relación de -  
coordinación; y por otra parte, el fideicomiso -entidad, com-  
mo un organismo estatal establecido mediante un contrato en-  
tre dos entidades de la administración pública a través de -  
una relación de supra-subordinación. En este último sentido  
se sitúa al fideicomiso en el mismo rango que tienen las - -  
otras entidades paraestatales, coincide con éstas en los si-  
guientes aspectos:

- a) Orgánicamente forman parte de la Administración Pú  
blica Paraestatal como entidades de la misma;
- b) Se encuentran sometidos a los mismos criterios y me  
canismos de vigilancia a que están sujetas las de--  
más entidades paraestatales, por lo que se refiere-  
a programas, presupuestos, contabilidad, operación,  
inversiones, financiamientos, contratos, etc.;
- c) Al haberlos agrupado en sectores se les dió la cate-  
goría de organismos operativos en contraposición a-  
las secretarías y departamentos de Estado que tienen  
el carácter de organismos normativos de los sectores;
- d) Tienen verdaderas estructuras u órganos internos, -  
es decir, dependencias, autoridades, etc. Aspecto-  
que convierte a los fideicomisos en organizaciones-  
definidas y unitarias;

- e) En la práctica, podemos observar que numerosos documentos tales como cheques, nombramientos de funcionarios y empleados, contratos, etc., son signados y expedidos a nombre del fideicomiso; no obstante que se trate de atribuciones que corresponden a la institución fiduciaria, la única con capacidad para -- ejercer actos de dominio en relación con el patrimonio fideicomitado, ya que los fideicomisos carecen de personalidad jurídica.

Las circunstancias que permitieron que un negocio jurídico, simple relación legal, se convirtiera o adaptara como entidad pública, fueron varias: en primer lugar, la posibilidad de que en un fideicomiso privado pudiera existir, con relación al manejo del patrimonio, una especie de órgano de dirección y vigilancia: el "comité técnico y de distribución de fondos". El párrafo tercero de la fracción IV del artículo 45 de la hoy derogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, señalaba que: "En el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus reformas, que requerirán el consentimiento del fideicomisario... podrán los fideicomitentes prever la formación de un comité técnico de distribución de fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades" (14). Este comité técnico cuyo antecedente más probable fue el llamado "trust comitee" (grupo de personas honorables que vigilaban, controlaban y regulaban el manejo y la distribución de fondos en los "community trusts" estadounidenses), en los fideicomisos públicos se transformó en un cuerpo colegiado que, actualmente, es el órgano supremo de dichas entidades paraestatales, pues tiene facultades de mando y decisión.

(14) Actualmente, lo mismo se establece en el párrafo tercero del artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Por otra parte, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, estableció como una obligación para las instituciones fiduciarias, que éstas desempeñaran su cometido y ejercitaran sus facultades "...por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente para el efecto..." (primer párrafo de la fracción IV del artículo 45 de la mencionada ley) (15). Estos funcionarios especializados en la administración de los fideicomisos del ámbito privado, en las entidades de la administración pública -- paraestatal aparecen como delegados fiduciarios especiales, gerentes o directores, es decir, como órganos internos de los fideicomisos.

Otro interesante precepto de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que facilitó -- sobremedida la transformación del fideicomiso en organismo público, fue la fracción XIV del artículo 45, que señalaba:-- "El personal que las instituciones fiduciarias utilicen directa o exclusivamente para el desempeño de mandatos o comisiones o la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se -- considerará al servicio del mandante o comitente o del patrimonio dado en fideicomiso (sic)..." No requiere explicación lo que esta posibilidad implicaba para el establecimiento de fideicomisos en la administración pública. (16).

Estos presupuestos legales, en cuanto a que los fideicomisos tengan o puedan tener un órgano de dirección, funciona

---

(15) Con algunas variaciones en la redacción, la actual Ley - Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito establece lo mismo en el Artículo 61.

(16) La hoy vigente LRSBC contiene la misma disposición en su artículo 63.

peciales y personal dedicado exclusivamente a su manejo, así como la notable flexibilidad de este mecanismo jurídico por lo que respecta a finalidades y objetivos facilitaron la adaptación del fideicomiso como organismo de la administración paraestatal.

Ahora bien, con relación a la naturaleza jurídica de los fideicomisos públicos, las consideraciones que hasta aquí se han hecho llevan a la conclusión que no es posible identificar a los fideicomisos de la administración pública-paraestatal con los negocios fiduciarios, o simplemente, con alguna otra relación jurídica de las que han sido utilizadas por los diversos autores que explican la naturaleza del fideicomiso privado. Los fideicomisos públicos no pueden ser considerados más que como instituciones, sometidos aún al análisis más superficial.

Existen diversos conceptos de lo que es una institución: para Maurice Duverger es "... un conjunto de reglas sociales relativas a un mismo campo o a un mismo objeto... (y agrega) Entre estas reglas, unas son reglas jurídicas establecidas y sancionadas por el Estado..."<sup>(17)</sup> Sin embargo, esta definición, por su amplitud, corresponde más bien al terreno de la sociología. En nuestro sistema jurídico resultan más congruentes las concepciones estructuralistas de la institución, especialmente si nos referimos a instituciones públicas; para André Hauriou se trata de un "... conjunto complejo (que comprende): idea rectora, poder organizado, (y) un grupo de individuos interesados en la realización de la idea. Este conjunto constituye lo que se llama una institución".<sup>(18)</sup> Los -

<sup>(17)</sup> DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional 5a. Edic. Ediciones Ariel, S.A. Barcelona, España, 1970, p. 59.

<sup>(18)</sup> HAURIOU, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas 4a. Ed. Ediciones Ariel, S.A. Barcelona, España, 1971, p. 154.

fideicomisos de la administración pública paraestatal, tienen las características de esta última definición.

Otro concepto de institución que en nada se contraponen al de André Hauriou y que es adecuado para explicar tanto la naturaleza como los elementos característicos de los fideicomisos públicos, es el que expuso Francisco Ferrara en su teoría relativa al concepto de persona jurídica colectiva. Para este autor una institución es "...una administración para un fin..." (19) y esta se constituye cuando: "... una persona o ente ordena la consecución de cierto fin, para lo cual suministra los medios patrimoniales necesarios y establece que ciertos individuos nombrados según ciertos criterios, deben conjunta o sucesivamente obrar para su realización..." (20) - Desde luego, estas personas colectivas, según Ferrara, deben tener un reconocimiento legal como sujetos de derecho. De acuerdo con este planteamiento no existe ninguna objeción -- para decir que un fideicomiso de la administración pública paraestatal es una administración para un fin, en virtud de que:

- a) Existe una persona jurídica -en este caso el propio Estado a través del órgano ejecutivo- que ordena la consecución de cierto fin y aporta los recursos económicos necesarios. Esto se desprende de lo establecido en los artículos 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

(19) FERRARA, Francisco, Tesis de, en: GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, vigésima edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1972, p. 290.

(20) Ibidem. p. 290.

- b) En los fideicomisos públicos se nombran individuos que deben obrar para la realización del objetivo señalado. El propio Ejecutivo Federal designa a los representantes que integrarán el comité técnico del fideicomiso.
- c) La manera en la que se debe de actuar para la realización del objetivo del fideicomiso se determina -- por la ley, y mediante al señalamiento de atribuciones, facultades y obligaciones de los órganos internos del fideicomiso. Esto se hace en el acuerdo -- o decreto que autoriza su creación, y en el contrato constitutivo del mismo.

Conforme a la tesis de Francisco Ferrara, el único requisito que falta para que los fideicomisos públicos paraestatales puedan ser considerados como auténticas instituciones y como personas jurídicas en consecuencia, es precisamente el reconocimiento de la ley. Como es obvio este requisito ya no depende en sí de los elementos, estructura o conformación de los fideicomisos públicos, sino de que se hagan -- las reformas y modificaciones legales correspondientes para darles el carácter de sujetos de derecho, pues en nuestro -- sistema jurídico está claramente establecido el principio -- del reconocimiento expreso de la ley para las personas colectivas o morales; en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal se establece: "... Son personas morales: - Frac. II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley..." y es evidente que no existe ningún -- precepto legal que les otorgue personalidad jurídica a los -- fideicomisos, y si se diera tal caso no les serían aplicables los preceptos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su momento) y de la Ley Reglamen

taria del Servicio Público de Banca y Crédito, que regulan - un negocio fiduciario y una operación bancaria neutra respectivamente.

Con relación a los fideicomisos como negocios jurídicos, tal vez valga la pena recordar lo que el jurista francés - - Pierre Lepaulle -inspirador de nuestro fideicomiso- decía en sus "Reflexiones sobre la Expansión de los Trusts" (21) - - "...Estoy convencido de que la situación se simplificaría infinitamente si el legislador quisiera intervenir diciendo -- que el 'trust' está dotado de personalidad moral y tomara -- las medidas requeridas para asegurar la publicidad del - - 'trust' y organizara un órgano de tutela y de vigilancia. - Los juristas quedarían quizá desconcertados al perder un inagotable tema de controversias en el que los mejores espíritus pueden legítimamente contradecirse, pero los usuarios -- del derecho resultarían de seguro beneficiados". (22) Al respecto, no resultaría exagerado decir que el reconocimiento de la ley para los fideicomisos públicos como sujetos de derecho podría resolver el problema de la naturaleza jurídica del fideicomiso.

#### 6. Creación de Fideicomisos Públicos bajo Circunstancias que lo Justifiquen

Una consideración más que debe hacerse sobre los fideicomisos de la administración pública, es en el siguiente sentido: si se tiene en cuenta lo anotado en el punto anterior sobre su naturaleza jurídica y el hecho de que la ley los --

(21) LEPAULLE, Pierre, Op. Cit. pp. 341 y siguientes.

(22) Ibidem. p. 350.

asimile como organismos descentralizados o, empresas de participación estatal, es necesaria la pregunta: ¿Cuándo y para qué constituir un fideicomiso público? El autor de varias obras sobre fideicomiso, Rodolfo Batiza, al hablar del uso y abuso del fideicomiso, señala que: "...el único criterio que puede ofrecerse para distinguir un empleo necesario del fideicomiso del que tan sólo sería un abuso, aun cuando la línea divisoria no sea siempre fácil de trazar con precisión, consiste en que la finalidad buscada únicamente pueda lograrse mediante la transmisión de bienes al fiduciario. Esta conclusión, desde luego, exige un análisis minucioso y estricto de cada caso particular". (23)

El art. 47 de la LOAPF, por su parte, señala que los fideicomisos se constituirán con el propósito de impulsar - áreas prioritarias del desarrollo, requisito un tanto vago, - debido a que no están definidas tales áreas. Sin embargo y a reserva de que la ley, en el futuro, sea precisa al respecto, es posible concluir que únicamente será justificable la constitución de un fideicomiso en la administración pública cuando el fin perseguido, para impulsar "áreas prioritarias del desarrollo", pueda lograrse solamente o en mejores condiciones, transmitiendo un patrimonio fiduciario, como sería el caso, por ejemplo, de los fideicomisos financieros, en los que se aprovecha la experiencia bancaria para canalizar recursos, manejo de operaciones de crédito complejas, etc.

---

(23) BATIZA, Rodolfo, Op. Cit. pp. 157 y 158.

## 7. Estructura de los Fideicomisos de la Administración Pública Paraestatal

Las partes de la relación fiduciaria (fideicomitente, - fiduciaria y fideicomisario) subsisten en los fideicomisos de la administración paraestatal, pero las leyes y disposiciones administrativas vigentes que regulan a dichas entidades, han originado que tal relación tenga unas características muy distintas a las fundamentales que presupone la normatividad sustantiva de la figura jurídica.

Al igual que en los fideicomisos privados, una sola persona puede reunir las categorías de fideicomitente y fideicomisario al mismo tiempo; o bien, una sociedad nacional de crédito puede ser fiduciaria y fideicomitente en la misma relación; la única reunión de categorías en una persona que está excluida expresamente por la ley es la de fiduciario-beneficiario. (24)

### 7.1. El Fideicomitente

La parte esencial del fideicomiso es el fideicomitente, es su fuente y quien lo crea mediante la declaración expresa de su voluntad, destinando o afectando un patrimonio específico para la consecución de un fin determinado. Dentro de -

(24) Artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Existe una excepción a este precepto en el artículo 90. de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que dice: "...en los contratos de fideicomiso, que se constituyan para garantizar los derechos del Banco... éste podrá actuar en el mismo negocio como fiduciario y fideicomisario. "La prerrogativa, cabe señalarlo, se ha incluido en las leyes anteriores del BANOBRAS, desde la de 1949. (Ver última Ley Orgánica del Banobras).

la Administración Pública Federal pueden ser fideicomitentes:

- a) La Secretaría de Programación y Presupuesto, que -- tiene el carácter de fideicomitente único de la administración pública centralizada, conforme al artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta secretaría debe ser previamente autorizada por el Ejecutivo Federal mediante -- acuerdo o decreto (según la interpretación de lo es- -- talecido por el artículo 9o. de la Ley del Presu- -- puesto, Contabilidad y Gasto Público).
  
- b) Las entidades paraestatales a que se refiere el -- artículo 3o. Frac. III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir: organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, que en los términos del art. 46 -- de la mencionada ley, son: las sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de seguros y de fianzas, asociaciones y sociedades civiles. Se debe tener en cuenta, de acuerdo con la ley, que quedan excluidos de la posibilidad de ser fideicomiten- tes los propios fideicomisos, ya que carecen de per- sonalidad jurídica; aunque conocemos un caso --ver- dera incongruencia jurídica-- de un fideicomiso cuyo objetivo es precisamente la creación de fideicomis- sos específicos. Se trata del denominado fideicomiso Matriz de Hogares Ferrocarrileros, constituido -- por Ferrocarriles Nacionales de México. (25)

(25) Escritura Pública número 28169, del 24 de mayo de 1974, -- levantada ante la fe del Notario Público número 62 del -- Distrito Federal.

### 7.1.1. Derechos del Fideicomitente

Ya hemos dicho que en los acuerdos o decretos por los que se autoriza la constitución del fideicomiso, el Ejecutivo Federal predetermina las características y los elementos esenciales de la institución. En tales disposiciones señala: cual será la institución fiduciaria, la estructuración del comité técnico, las facultades y obligaciones de ambos, integración del patrimonio, los fines; determina quiénes serán los beneficiarios (cuando proceda su designación) y, debe reservarse el derecho de revocación.<sup>(26)</sup> Para la Secretaría de Programación y Presupuesto, o la entidad paraestatal que sea autorizada para crear el fideicomiso, como fideicomitentes, tienen determinados derechos, algunos para la constitución misma del fideicomiso y otros durante su existencia. -- Tales prerrogativas generalmente, son las siguientes:

- a) Precisar en los contratos constitutivos los fines, condiciones y términos del fideicomiso (según los artículos 41 y 44 de la LFEP);
- b) Estar representado de una manera permanente en el comité técnico y de distribución de fondos, (en los términos del artículo 9o. de la LFEP);
- c) Reservar para el Gobierno Federal la facultad expresa de revocar el fideicomiso. (art. 45 LFEP);
- d) Modificar los fines, denominación, la estructura, patrimonio, o funciones de la institución.
- e) Dependiendo de la naturaleza y finalidades del fi--

<sup>(26)</sup> Conforme a lo previsto en el art. 45 de la LFEP.

deicomiso, reservarse algunos derechos específicos. (art. 351 de la LGTOC y 41 LFEP);

- f) Con relación a la fiduciaria, el fideicomitente precisará los derechos y atribuciones sobre los bienes limitaciones, las facultades que la institución puede transmitir, mediante mandato y en el ejercicio - de sus funciones secundarias ligadas a la encomienda fiduciaria (art. 41 LFEP);
- g) Establecer las facultades de los Órganos del gobierno, cuáles asuntos requieren autorización directa - del Ejecutivo (44 LFEP).

#### 7.1.2. Obligaciones:

- a) Llevar a cabo los actos necesarios para la creación del fideicomiso: integración de Órganos; hacer las aportaciones establecidas para constituir el patrimonio; celebración de contrato con la fiduciaria; - en su caso celebrar las acciones que se requieran - para la modificación, incremento, reestructuración, etc., de la entidad paraestatal.
- b) Vigilar y evaluar el funcionamiento y operación de los fideicomisos para proponer al convenio y, llegado el caso, intervenir en la modificación del organismo cuando así convenga al interés público - - (art. 90. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

#### 7.2. El Comité Técnico

Las facultades de mando y decisión en los fideicomisos de la administración pública paraestatal corresponden al co-

mité técnico. Se trata de un cuerpo colegiado que constituye el Órgano supremo de los fideicomisos públicos, de acuerdo - con las relaciones de jerarquía que se establecen en dichas - entidades. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Ban - ca y Crédito en el tercer párrafo del art. 61 prevé su posi - ble existencia en los fideicomisos del ámbito privado, (27) - señalando que su formación se hará en el acto constitutivo - del fideicomiso o en sus reformas y con el consentimiento -- del fideicomisario. El fideicomitente por su parte debe dar las reglas para su funcionamiento y establecer sus faculta - des, bajo el entendido de que la institución fiduciaria queda - rá liberada de toda responsabilidad cuando obre conforme a - los dictámenes o acuerdos del comité técnico.

En el ámbito de la administración pública, la LOAPF de - termina como elemento esencial de los fideicomisos paraesta - tales, que tengan un comité técnico (art. 47), que será el - órgano de gobierno de la entidad. Respecto a su integra - ción, el art. 9o. de la LFEP, señala que las Secretarías de - Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupues - to así como otras dependencias y entidades en la medida que - tengan relación con el objeto del fideicomiso, tendrán miem - bros representantes; el art. 49 de la LOAPF establece que las - dependencias de sector participarán en este tipo de Órganos. En numerosos fideicomisos está representada también la insti - tución fiduciaria, con voz pero sin voto, aunque la ley es - omisa al respecto. Debe tenerse en cuenta que además de los integrantes que expresamente la ley determina, deja abierta - la posibilidad para que en el acuerdo o decreto que autoriza la constitución de la entidad, se integre el comité técnico - con la participación que requieran las circunstancias.

---

(27) Igual disposición contenía el tercer párrafo de la frac - ción IV del art. 45 de la derogada LGICOA.

Por lo que se refiere a la presidencia del comité técnico, el "Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos, establecidos o que establezca el Gobierno Federal", (28) prácticamente derogado por la LFEP, en su artículo 8o., determina que cuando no hubiera disposición al respecto, la coordinadora de sector presidirá el órgano de gobierno mencionado. En las disposiciones que autorizan la constitución de fideicomisos es una costumbre indicar que por cada miembro propietario del comité, habrá un suplente. (29)

El comité técnico funciona mediante sesiones periódicas y sus resoluciones se toman en votaciones por mayoría, bajo la forma de acuerdos y recomendaciones. En gran número de casos el presidente del comité tiene voto de calidad para los casos de empate. Este órgano colegiado debe designar a un secretario que podrá ser o no miembro del propio comité, se nombra a propuesta del presidente. A propuesta del director general o delegado fiduciario especial, designará a un prosecretario (30) cuyas funciones, en ambos casos, serán las de coordinar y preparar las sesiones. Generalmente el quorum

(28) Este decreto fue publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero de 1979, en gran parte obsoleto por las disposiciones de la LFEP. Lo mismo señala el art. 2o. del --oficio-circular No. 212-819, dirigido a los coordinadores de sector, por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. (Publicado en el Diario Oficial --del 11-X-1983).

(29) Según el artículo SEXTO transitorio de la LFEP: En lo tocante a los fideicomisos "...se dictarán desde luego las disposiciones, relativas para que en su caso, los Comités Técnicos se ajusten a la integración y funcionamiento que en esta Ley se señala respecto a los Organos de gobierno."

(30) Frac. XII del artículo 58 de la LFEP.

para que el comité pueda sesionar válidamente se establece - en los contratos de constitución de los fideicomisos.

#### 7.2.1. Facultades y Obligaciones del Comité Técnico

En general, se puede afirmar que las facultades y atribuciones del comité técnico son similares a las que corresponden a un consejo de administración en los organismos descentralizados y en las empresas de participación estatal. - Esas atribuciones, por otra parte, constituyen siempre limitaciones para la institución fiduciaria. (31)

Respecto a las facultades del comité técnico, la LFEP - vino a subsanar una laguna jurídica; en la práctica se habían conferido las atribuciones de este órgano, indistintamente, en los acuerdos de creación o en los contratos constitutivos. Las disposiciones aplicables en la materia nada regulaban sobre el particular. El artículo 58 de la LFEP aplicable a los comités de los fideicomisos conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 40, "en cuanto sea compatible a su naturaleza", enuncia las facultades para este órgano de gobierno; cabe aclarar que el artículo 44 de la misma ley, prevé la posibilidad de otorgarles otras facultades especiales, según determine el Ejecutivo Federal.

Las facultades estipuladas en el artículo 58 son indelegables y corresponden al nivel de dirección y decisión en el ámbito interno de la entidad paraestatal. Pueden clasificarse de la siguiente manera:

---

(31) Así lo establece el primer párrafo del artículo 44 de la LFEP.

1. Respecto a la consecución de los objetivos del fidei comiso:
  - 1.1. Acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de la entidad (art. 57, segundo párrafo LFEP);
  - 1.2. Establecer las políticas generales y definir -- prioridades en cuanto a producción, productivi-- dad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración gene-- ral (Frac. I del art. 58, LFEP), dentro del -- marco del programa sectorial;
  - 1.3. Proponer al Ejecutivo, a través de la Secretaria de Programación, convenios de fusión con -- otras entidades (Frac. IX del art. 58 LFEP).
2. En materia de Programación y Presupuestos:
  - 2.1. Aprobar los relativos al fideicomiso, así como, las modificaciones que procedan todo ello dentro de los lineamientos y jerarquizaciones del Plan Nacional y programas, según dispone la -- Ley de Planeación (Frac. II del art. 58 y art. 47 LFEP).
3. Relacionadas con la estructura interna de la entidad:
  - 3.1. Aprobar la organización básica del fideicomiso y las modificaciones que procedan (Frac. VIII-- del art. 58 LFEP).
  - 3.2. Autorizar la creación de comités de apoyo - -

(art. 58 Frac. X, LFEP).

3.3. Nombrar y remover a: los servidores públicos - de las dos jerarquías administrativas inferiores al director general a propuesta de éste; - al secretario del comité con intervención del presidente; y al prosecretario del mismo órgano, a propuesta del director general en su caso, del delegado fiduciario especial, (Frac. XI y XII del art. 58 LFEP).

#### 4. Financiamiento:

4.1. Aprobar la concertación de créditos internos - y externos, para financiamiento del fideicomiso. En caso de créditos al extranjero, con autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Frac. III del art. 4o. Ley General de Deuda Pública y Frac. IV, art. 58 - de la LFEP).

#### 5. Normas para la operación de la entidad:

5.1. Aprobar las políticas, bases y programas para regular convenios, pedidos, contratos de obra pública, servicios relacionados con muebles, - adquisiciones y arrendamientos; establecer normas para la enajenación, adquisición y arrendamiento de inmuebles para la prestación de sus servicios dado el caso (Frac. VII y XIV del art. 58 LFEP); aprobar reglas para cancelar adeudos a cargo de terceros, notoriamente incobrables (Frac. XVII del mismo artículo); y expedir las normas para que el director general disponga de activos fijos de la entidad, en caso necesario (Frac. V del señalado artículo).

5.2. Aprobar y ajustar los precios de los bienes o servicios relativos a los fines de la entidad (Frac. III. art. 58 LFEP).

5.3. Aprobar la fijación de sueldos y prestaciones (Frac. XI art. 58 LFEP).

5.4. Autorizar donativos y pagos extraordinarios -- (Frac. XVI art. 58 LFEP).

6. Por lo que se refiere al control interno:

6.1. Analizar y aprobar los informes periódicos que rinda el director general (Frac. XV art. 58 de la LFEP) y;

6.2. Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios y auditores externos, los estados financieros de la entidad (Frac. VI art. 58 LFEP).

7.2.2. Los Fideicomisos como Entidades Autónomas

Anteriormente se anotó que los fideicomisos públicos carecen de personalidad jurídica y la propiedad del patrimonio corresponde a la institución fiduciaria. Sin embargo, es -- frecuente que actúen y se manejen de una manera autónoma o independiente de la fiduciaria, como si se tratara de personas morales. La confusión que esto provoca es notoria cuando alguien litiga contra un fideicomiso; generalmente demanda a la institución fiduciaria y al propio fideicomiso, a -- fin de evitar la falta de legitimación pasiva. Desde luego, el grado de autonomía de un fideicomiso depende de lo establecido en el acuerdo por el que se autorice su creación o -- del contrato celebrado entre el fideicomitente y la fiduciaria. Concretamente de la asignación de atribuciones que se-

haga tanto para el comité técnico como para la institución fiduciaria. El banco puede desempeñar funciones importantes dentro de los fines de la entidad, o bien, tener el simple papel de un cajero; intervenir únicamente en actos protocolarios para nombrar al director o delegado fiduciario especial, etc.; depende de las circunstancias.

La disposición legal, creada para los fideicomisos privados (32), en el sentido de que cuando la institución de crédito se ajuste a los dictámenes o acuerdos del comité técnico, estará libre de toda responsabilidad y lo preceptuado -- por el artículo 44 de la LFEP al señalar que las facultades del comité técnico constituyen limitaciones para la institución fiduciaria, en lo que toca al manejo de los fideicomisos públicos, han sido llevados a sus últimas consecuencias. El comité técnico y el delegado fiduciario especial o director del fideicomiso, determinan y ejecutan respectivamente, la operación de la entidad paraestatal, quedando la fiduciaria al margen. Es preciso reiterar que la constitución de un fideicomiso público se justifica, cuando el objetivo previsto pueda lograrse solamente a través de la transmisión de bienes a una institución fiduciaria.

### 7.3. La Institución Fiduciaria

En nuestro sistema jurídico por determinación legal, -- esta parte de la relación fiduciaria es siempre una institución bancaria. Los fideicomisos públicos y los privados, se diferencian por el contenido de los derechos y obligaciones que se dan en la relación fideicomitente-institución fiduciaria. En la esfera de los particulares, los problemas jurídicos derivados de la administración del patrimonio fideicomitado han impulsado toda la literatura doctrinaria que existe

(32) Tercer párrafo del art. 61 de la LRSCB.

en materia de fideicomisos, mientras que en el ámbito de la administración pública la flexibilidad legal de este mecanismo ha provocado una situación próxima a la anarquía, en el sentido de que son las necesidades de la administración pública, las que han delimitado la actividad de las instituciones fiduciarias.

### 7.3.1. Obligaciones del Fiduciario:

El autor Rodolfo Batiza <sup>(33)</sup> ha señalado que: "La obligación primordial de las instituciones es llevar a efecto -- los deseos del creador del 'trust' (en este caso, el fideicomitente) según aparezca en el instrumento relativo". Señalaremos las principales obligaciones del fiduciario:

- a) Aceptación de fideicomisos: de acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (art. - 356) la aceptación de las instituciones de crédito en el caso de fideicomisos privados, en el ámbito -- de la administración pública se convierte en algo -- innecesario debido al carácter de auxiliares del -- Ejecutivo Federal que tienen, sobre todo ahora que -- prácticamente son las únicas empresas que prestan -- servicios bancarios. Existe no obstante, la prohibición de aceptar fideicomisos no permitidos por la ley, como es el caso de aquellos mediante los cuales se reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos que no se ajusten a las disposiciones legales aplicables y con apego a las sanas prácticas --

---

<sup>(33)</sup> BATIZA, Rodolfo, El Fideicomiso, Op. Cit. P. 216.

que propicien la seguridad de tales operaciones. (34)

- b) Realizar los fines del fideicomiso: Ajustándose -- para ello a los lineamientos del acuerdo de autorización; a lo pactado en el contrato constitutivo (35) y a los acuerdos y recomendaciones que dicte el comité técnico en el desempeño de sus funciones;
- c) Someter a la consideración del coordinador del sector, a través de un delegado fiduciario general dentro de los seis meses siguientes a la constitución del fideicomiso, los proyectos de estructura administrativa o modificaciones que se requieran (36);
- d) Cuando se le haya autorizado para contraer obligaciones de pasivo que constituyan deuda pública, obtener las autorizaciones necesarias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el particular (37);
- e) Con relación a los bienes patrimoniales: tener un adecuado control y procurar la conservación de éstos; pagar los impuestos relativos y ejercitar las accio

(34) Esta obligación se establecía de manera específica en el segundo párrafo de la fracción VI, del art. 45 de la derogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, al referirse al otorgamiento de créditos que no se ajustaran a las disposiciones de carácter general dictadas por el Banco de México. Sin embargo, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 58 de la actual LRSCB, debe entenderse vigente la obligación.

(35) Art. 356 LGTOC y 41 de la LFEP.

(36) Art. 42 LFEP.

(37) Artículo 19 de la Ley General de Deuda Pública.

nes judiciales que se requieren al respecto<sup>(38)</sup>; de pendiendo de las circunstancias, procurar la produc tividad de los fondos del fideicomiso para que se ob tengan rendimientos<sup>(39)</sup>; formular inventarios de muebles, etc;

- f) Llevar adecuados registros y contabilidad especial - del fideicomiso<sup>(40)</sup>, especificando los activos y -- los pasivos de tal manera que revelen con exactitud la situación financiera del organismo;
- g) Guardar el secreto profesional en los términos de - los artículos 93 y 94 de la Ley Reglamentaria del - Servicio Público de Banca y Crédito;
- h) Sin menoscabo de la obligación anterior, proporci-- onar según sus respectivas atribuciones, la informa-- ción presupuestal, contable financiera o de otra fn dole específica que le requieran el comité técnico, el coordinador del sector, los organismos normati-- vos y en su caso, la Comisión Nacional Bancaria y - de Seguros<sup>(41)</sup>

(38) Arts: 355 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; 1705 del Código Civil (la fracción XV del art.- 45 de la Ley de Instituciones de Crédito se refería expre-- samente al pago de impuestos).

(39) Segundo párrafo del art. 61 LRSBC, anteriormente se deri-- vaba de las fracciones VI, VII y VIII del art. 45 de la - LGICOA.

(40) Esta obligación se estipulaba en la fracción III del artí-- culo 45 y 138 de la LGICOA, actualmente se establece - en el art. 60 LRSBC.

(41) El artículo 93 de la LRSBC señala esta obligación única-- mente con relación a la Comisión Nacional Bancaria, no - obstante subsiste en el artículo 10 en relación con el - 13 del Decreto por el que se establecen basea para los - fideicomisos públicos ya citados.

- i) Cuando exista delegado fiduciario especial, director o gerente del fideicomiso: determinar y vigilar sus funciones; aprobar los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para la institución respecto del fideicomiso; aprobar el manejo de recursos; solicitarle información sobre el cumplimiento de acuerdos del comité técnico, situación financiera o sobre cualquier otra índole relacionada (42);
- j) Responder de los daños y perjuicios que se causen - por falta de cumplimiento de las condiciones o términos señalados en el contrato de fideicomiso, así como por la malversación de los bienes o por los demás hechos que impliquen incumplimiento de los cometidos aceptados por la institución, independientemente de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus funcionarios. (43)

### 7.3.2. Derechos y Facultades:

Las facultades de la institución fiduciaria están íntegramente subordinadas al cumplimiento de sus obligaciones; - en cada caso es indispensable analizar los términos del contrato constitutivo y sus reformas. (44) Sin embargo, comúnmente se le atribuyen ciertas facultades, de las que citaremos como más importantes las siguientes:

- (42) Art. 43 LFEP, cuando así lo requiera la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, - de común acuerdo con la coordinadora del sector.
- (43) Segundo párrafo del art. 61 de la LRSBC, anteriormente - se derivaba de las fracciones VI, VII y VIII del artículo 45 de la LGICOA.
- (44) Según se desprende del segundo párrafo del art. 351 y - del 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de - Crédito.

- a) Es frecuente que en los contratos se les faculte para la ejecución de actos de dominio como enajenar, - permutar o donar determinados bienes y, en ocasiones, con autorización expresa para cada caso, obtener créditos y gravar ciertos bienes;
- b) A menudo entre los actos de administración para los que se faculta a las instituciones fiduciarias, se encuentran: la posibilidad de dar en arrendamiento; efectuar gastos necesarios y útiles para la conservación de los bienes; la posibilidad de contratar - personal dedicado exclusivamente al fideicomiso;
- c) También se le faculta para la promoción o defensa de litigios en forma general o específica, o bien, - se le otorga mandato para pleitos y cobranzas en -- los términos del Código Civil. Cabe señalar que -- las leyes de la materia son omisas sobre esta facultad de la institución fiduciaria por lo que habrá - que estar en cada caso al acto constitutivo;
- d) Tiene derecho a cobrar honorarios por el desempeño de su encomienda. En la práctica en los contratos - se estipulaban los estipendios de la fiduciaria. - La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, preceptuaba que el Banco de México estaría facultado para fijar el máximo de las percepciones que recibiera la institución, así como el de los intereses y otros cargos en las operaciones de crédito. <sup>(45)</sup> La actual Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en el artículo 62 señala que las operaciones de fideicomiso se realizarán de conformidad con las leyes aplicables y -

(45) Artículo 45 bis de la derogada LGICOA.

atendiendo a las disposiciones de carácter general que dicte la SHCP oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional de Valores por lo que debe considerarse que subsiste el precepto de la derogada LGICOA.

- e) El fiduciario puede tener un representante permanente en el comité técnico del fideicomiso, quien concurrirá a las sesiones de éste con voz pero sin voto; (46)
- f) Debe también abstenerse de cumplir las resoluciones que dicte el comité técnico en exceso de las facultades expresamente conferidas por el fideicomitente, o que violen las cláusulas del contrato constitutivo del fideicomiso (47), etc.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, se concreta a mencionar a la fiduciaria, señalar algunas obligaciones y apuntar que en los contratos de fideicomiso deberán precisados los derechos y acciones que le corresponde ejercer sobre los bienes. Considerando que existen fideicomisos en los que las instituciones bancarias, como tales, desempeñan importantes actividades dentro de los fines de la entidad; se debió hacer una regulación más completa al respecto. Es de tenerse en cuenta que si bien es cierto que la ley señala que: "... las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios", las instituciones de crédito además de la relación jurídica que tienen con dichos mandatarios, tienen funciones que solamente pueden ejercer por sí, como es el caso de la realización de operaciones bancarias.

(46) Art. 8o. del Decreto por el que se establecen bases para los fideicomisos públicos, D.O. 27-II-79.

(47) Segundo párrafo del art. 44 de la LFEP.

#### 7.4. El Delegado Fiduciario Especial

Los artículos 61 de la LRSBC, 42 y 43 de la LFEP establecen que la institución fiduciaria desempeñará su cometido a través de un delegado fiduciario.

La rutina que se fue estableciendo para la creación y funcionamiento de los fideicomisos, habida cuenta de que no existían normas específicamente aplicables, provocó diversas situaciones irregulares, inobservancia de leyes e interpretaciones erróneas. Las relaciones entre el delegado fiduciario especial y la institución fiduciaria, constituyen un ejemplo al respecto.

En principio se podría suponer que se trata de un mandatario de la institución de crédito, como ocurre en el caso de los fideicomisos privados. En la experiencia administrativa la vinculación entre el delegado fiduciario especial y la fiduciaria, se reduce a una mera formalidad: conforme a las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (que repite a la anterior en este aspecto), el nombramiento (que en realidad es el otorgamiento de poder) lo hace el consejo directivo del banco a propuesta del director general. (48) Según la importancia que el fideicomiso tenga en la administración paraestatal, la designación la puede hacer el Presidente de la República y seguirse después las formalidades prescritas.

---

(48) Artículos 24 y 20 respectivamente, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Ahora bien, lo incongruente de la posición del delegado fiduciario especial radica en lo siguiente: dado el carácter contractual que tiene el acto de creación del fideicomiso y la disposición legal de que el personal que las instituciones de crédito utilicen para la realización de fideicomisos, "no formará parte del personal de la institución", sino que se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso, (49) este delegado fiduciario es un mandatario de la institución fiduciaria, obligado en consecuencia, a la ejecución de los actos que esta le encomiende; y por otra parte, existe, el precepto de la ley bancaria en el sentido de que cuando la institución de crédito obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos del comité técnico estará libre de toda responsabilidad, el delegado fiduciario especial queda delimitado funcionalmente como el órgano ejecutor del comité técnico.

La incompatibilidad anotada solamente puede evitarse estipulando claramente, en los contratos de fideicomiso, las obligaciones del delegado fiduciario especial respecto a la institución bancaria. Sin embargo, es frecuente en la práctica que al constituir los fideicomisos, se convengán insignificantes atribuciones para la institución fiduciaria y que ésta, no obstante, al efectuar el nombramiento de delegado le otorgue mandato para actos de dominio, administración y para pleitos y cobranzas, sin limitación, delegando sus funciones, y si a ello sumamos la práctica de que la fiduciaria concurra a las sesiones del comité técnico con voz pero sin voto, cabría preguntarse sobre la necesidad de que se realice un procedimiento tan complicado para constituir un fideicomiso y no se cree otro tipo de organismo.

---

(49) Artículo 63 LRSBC.

La posibilidad establecida en la fracción IV del artículo 45 de la anterior ley bancaria, de que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, pudiera vetar la designación de este tipo de funcionarios, se transformó en el nuevo ordenamiento legal <sup>(50)</sup> en la facultad de poder acordar la remoción o suspensión cuando considere que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones.

#### 7.4.1. Funciones, Facultades y Obligaciones:

En estricto derecho, al delegado fiduciario especial, -- le corresponden funciones de mandatario de la fiduciaria, -- conforme a los fines del fideicomiso. El artículo 43 de la LFEP determina que cuando por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la coordinadora de sector, instruirán al delegado -- para:

- a) Someter a consideración de la fiduciaria los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o la propia fiduciaria.
- b) Consultar anticipadamente los asuntos que deban tratarse en las sesiones del comité técnico.

(50) Ultimo párrafo del art. 24 LRSC.

- c) Informarles acerca de la ejecución de los acuerdos del comité, así como al mismo órgano de gobierno y;
- d) Presentar a la fiduciaria la información contable - requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso.

Sin embargo en un gran número de fideicomisos paraestatales, se da el caso de que una sola persona ejerza los cargos de delegado fiduciario especial y director general, al mismo tiempo, por lo que derechos y obligaciones que se anotan en el siguiente punto, pueden corresponder al delegado - fiduciario. La precisión se hace en los contratos constitutivos de los fideicomisos.

#### 7.5. Director o Gerente del Fideicomiso

Conforme al concepto de fideicomiso paraestatal que establece el art. 40 de la ley que los regula, estas entidades pueden organizarse de manera análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria. En tal sentido la similitud hará que los fideicomisos tengan director o gerente general según sea el caso.

Debe entenderse que la naturaleza del cargo de director o gerente del fideicomiso, es también la de mandatario de la institución fiduciaria; sin embargo, en unos casos se les atribuyen funciones ejecutivas y en ocasiones también atribuciones de mando y decisión, tales como: definir y establecer las políticas económicas y administrativas que deben seguir los fideicomisos; en otros se les considera como ejecutores directos de las resoluciones del comité técnico. Su nombramiento también puede hacerse desde los más altos niveles administrativos.

En el caso de los directores o gerentes y de delegados-fiduciarios especiales, es necesario establecer la regulación jurídica correspondiente.

#### 7.5.1. Derechos y Obligaciones

En el artículo 59 de la LFEP se determinan las facultades y obligaciones de los directores generales, que podemos clasificar de la siguiente manera:

a) de ejecución y representación:

- a.1. administrar y representar legalmente al fideicomiso (frac. I) y ejecutar los acuerdos que dicte el comité técnico (frac. XII),
- a.2. suscribir los contratos, colectivos e individuales de tipo laboral (frac. XIII), y puede además celebrar toda clase de contratos si tiene facultades delegadas por la fiduciaria,
- a.3. tomar las medidas pertinentes para que la entidad funcione de manera articulada y eficiente (frac. V).

b) programación:

- b.1. formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos correspondientes (frac. II), así como los programas de organización (frac. III),
- b.2. someter el programa financiero al comité técnico para su aprobación y remitirlo para su autorización a la SHCP cuando se trate de créditos al exterior (art. 54),

## c) estructura y operación:

- c.1. establecer los procedimientos para controlar - la calidad de los suministros, asegurando la - continuidad en la fabricación, distribución o - prestación de servicios (frac. VI),
- c.2. proponer al Órgano de gobierno el nombramiento y la remoción de los dos primeros niveles de - servidores de la entidad (frac. VII, XI y XII - del art. 58),

## d) control interno:

- d.1. establecer los sistemas de control necesarios - para alcanzar las metas u objetivos de la enti - dad (frac. II y IX del art. 61),
- d.2. determinar los mecanismos de evaluación de la - operación de la entidad (frac. XI),
- d.3. recabar información y elementos estadísticos - que reflejen el estado de las funciones de la - entidad (frac. VIII),
- d.4. establecer métodos que permitan el óptimo apro - vechamiento de los muebles e inmuebles que co - rrespondan al fideicomiso (frac. IV),

## e) información:

- e.1. presentar periódicamente al comité técnico el - informe del desempeño de las actividades de la - entidad, incluido el ejercicio de los presu - puestos de ingresos y egresos y los estados fi - nancieros correspondiente.

## 7.6. Áreas Técnicas en la Organización de los Fideicomisos

Hasta antes de la promulgación de la LFEP, sin que existiera ninguna regulación jurídica al respecto, los fideicomisos se estructuraban a la manera de organismos descentralizados o empresas de participación estatal. Mediante reglamentos internos del fideicomiso -aprobados comúnmente por los comités técnicos- se establecieron unidades internas que podían denominarse gerencias, direcciones, contralorías, con sus respectivas subdirecciones, subgerencias, departamentos, etc., además de unidades de organización y métodos, de programación, de auditoría interna -al igual que los organismos descentralizados. Estas estructuras se crean según las necesidades y lo que al respecto consideren el comité técnico o el director del fideicomiso, según el caso. Es necesario que también se legisle al respecto.

## 7.7. Comisario

Conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales -- (art. 63), en los fideicomisos se observarán las disposiciones sobre control y evaluación que la misma establece para los organismos descentralizados. El ordenamiento prescribe que habrá un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Sus funciones consisten en evaluar el desempeño general y por actividades, del fideicomiso: vigilarán los gastos corrientes y de inversión; recabarán los datos e informes necesarios para la vigilancia que la ley encomienda a la mencionada Secretaría: podrán efectuar revisiones y auditorías y deberán presentar al comité técnico y a las dependencias centrales que controlen el funcionamiento de las entidades sectorizadas, los informes resultantes.

El comisario es un Órgano de control interno que forma parte de la estructura del fideicomiso, cuya finalidad es -- apoyar la función directiva y promover la adecuada gestión -- de la entidad.

## 7.8. Fideicomisarios o Beneficiarios

### 7.8.1. Derechos:

El fideicomisario es la persona que tiene derecho a recibir los beneficios. Independientemente de los derechos -- que a continuación se señalan habrá que estar, en cada caso, a lo que se establezca en el acto constitutivo del fideicomiso o a sus reformas:

- a) Según el artículo 355 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomisario tendrá los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo, fundamentalmente;
- b) De acuerdo con el mismo artículo podrá además: exigir el cumplimiento del fideicomiso a la institución fiduciaria; atacar la validez de los actos que ésta comete en su perjuicio, de mala fe o en exceso de sus facultades, así como a demandar que los bienes que hayan salido indebidamente del patrimonio -- del fideicomiso se restituyan a éste;
- c) Tiene derecho a requerir cuentas, exigir responsabilidades por negligencia grave y a pedir la remoción de la institución fiduciaria, conforme al segundo -- párrafo del artículo 65 de la LRSC. (51)

(51) Esta facultad del beneficiario se encontraba establecida en el artículo 138 de la LGICOA.

- d) Que se mantengan sus derechos a salvo en el caso de revocación del fideicomiso, en los términos del artículo 45 de la LFEP.

#### 7.8.2. Obligaciones:

En este caso también habrá que estar a las estipulaciones del contrato correspondiente y a las reformas, en su caso, pero genéricamente se pueden citar dos obligaciones básicas del fideicomisario:

- a) En el contrato, cuando se trata de fideicomisarios-determinados en el propio acto, puede pactarse que solidariamente con el fideicomitente, estarán obligados a pagar las compensaciones estipuladas a favor de la institución fiduciaria; (52)
- b) Cuando dependa de la voluntad del fideicomisario -- que se le atribuya esa calidad deberá, otorgar a la fiduciaria la contraprestación que se haya establecido en el contrato para recibir los beneficios del fideicomiso.

### 8. Modificación, Extinción y Liquidación de los Fideicomisos Públicos

#### 8.1. Modificación

Para efectuar cambios en cuanto a los fines u objetivos, de las funciones o de la estructura de los fideicomisos de la administración pública paraestatal, se sigue un procedi--

(52) La actual LRSBC es omisa al respecto. La derogada LGICOA, en el inciso b), del art. 137, contrario sensu establecía la obligación del fideicomitente y fideicomisario en su caso de pagar las compensaciones estipuladas, a favor de la institución bancaria.

miento similar al de su creación. Pueden proponer modificaciones en tal sentido las instituciones fiduciarias, a través - del delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a su constitución o anterior modificación, a consideración de la dependencia coordinadora del sector. (53) Una vez considerada y aprobada la modificación por la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Ejecutivo Federal expide - un decreto o acuerdo autorizando que se lleve a cabo la modificación y se celebra el convenio al respecto entre el fideicomitente y la institución fiduciaria. Aprobado dicho proyecto se procede a efectuar los cambios autorizados.

## 8.2. Extinción

En el ámbito de la administración pública es muy frecuente que en los contratos constitutivos se prevea que la duración de los fideicomisos sea indefinida. El artículo 66 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, establece que: "Cuando se trata de operaciones de fideicomiso que constituya el Gobierno Federal o que él mismo, para los efectos de esta fracción declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda, no será aplicable al plazo que establece la fracción III del artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (se refiere al plazo de 30 años que señala el precepto)".

A excepción de los fideicomisos constituidos por mandato de la ley o cuando la naturaleza de sus fines no lo permite, existe la obligación de que en los contratos constituti-

(53) Según el artículo 24 de la LRSBC, el director general tiene a su cargo el desempeño de esa función, no obstante existe la posibilidad de nombrar un funcionario al que se le deleguen las facultades correspondientes.

vos de fideicomisos se reserve el gobierno federal la facultad de revocarlos. (54)

La extinción de un fideicomiso público se da a través de un acuerdo de voluntades entre el fideicomitente de la Administración Pública y la institución fiduciaria, por el que se pacta la terminación de las relaciones jurídicas entre ambas partes. En términos legales se trata de un convenio.

En la rutina administrativa, a falta de normas aplicables al caso, ya que la Ley Federal de Entidades Paraestatales dejó fuera de su regulación estos importantes aspectos, la extinción se realiza en la siguiente forma: al presentarse como causas que el fideicomiso haya alcanzado los propósitos para los que fue creado; o que no pueda cumplir con sus objetivos o fines; o bien, en el caso de que su funcionamiento no sea conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público (55), siempre y cuando hayan sido determinadas en un estudio elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (56)

Los resultados del estudio son sometidos a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, si éste lo considera procedente, acuerda con el Secretario de Programación que se extinga el fideicomiso en cuestión. La dependencia emite una resolución, que se publica en el Diario Oficial, en la que se autoriza la realización de las gestiones y actos nece

(54) Art. 45 de la LFEP.

(55) Existe cierta coincidencia con las causas generales señaladas en el art. 357 de la LGICOA, aunque debe considerarse que el convenio o la revocación a que alude este precepto en materia de fideicomisos públicos, no se trataría de causas, sino de formas de extinción.

(56) La realización del estudio puede ser propuesta, por el coordinador del sector, o inclusive el comité técnico del propio fideicomiso.

sarios para celebrar el convenio de extinción.

En la resolución de la SPP también puede establecerse un plazo para que la institución fiduciaria, previa opinión del coordinador del sector, presente el proyecto de convenio para la extinción. De ser aprobada la propuesta por el fideicomitente de la Administración Pública Centralizada se celebra el convenio, iniciándose el proceso de liquidación de la entidad paraestatal.

### 8.3. Liquidación

Respecto a este punto, al igual que ocurre con la liquidación de los organismos descentralizados, no existe regulación jurídica. Cuando se presenta el caso generalmente se recurre a la aplicación por analogía de las normas que existen para la liquidación de las sociedades mercantiles, o civiles, lo que resulta inadecuado debido a las diferencias -- que existen entre ambos casos.

La liquidación de los fideicomisos públicos, es un proceso cuya complejidad y duración están determinados por los objetivos que haya realizado, la cuantía de su patrimonio, el número de personal contratado, etc. Según las circunstancias, la conclusión de operaciones pendientes, el balance final de liquidación, etc., se efectuarán en la forma en que se prevenga en el convenio de extinción. La Secretaría de Programación y Presupuesto establecerá los lineamientos sobre el destino y aplicación que se dará a los remanentes de la liquidación, o bien, la forma de saldar los pasivos que hubiera.

La Secretaría de Programación fija también un plazo para que concluya la liquidación. A últimas fechas se ha enco

mendado a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, con la intervención de la dependencia coordinadora de sector para que elabore y presente un informe mensual al Presidente de la República, sobre la ejecución y resultados de la liquidación. (57)

(57) Ver artículo DECIMO PRIMERO de la "Resolución para proceder a la disolución, liquidación y extinción, fusión y transferencia de las entidades paraestatales que se indican", publicado en el Diario Oficial del 24-III-86.

## CAPÍTULO VI

## FIDEICOMISOS REPRESENTATIVOS DE LOS COMETIDOS ESTATALES SOBRE DESARROLLO URBANO, VIVIENDA- Y ECOLOGIA

En este capítulo se anotan las características fundamentales de seis entidades paraestatales, que por las funciones que realizan, pueden ser tomados a manera de ejemplos de los cometidos estatales que desempeña el Sector Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, se tratan:

- a) Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO);
- b) Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN);
- c) Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Lázaro Cárdenas Las Truchas (FIDELAC);
- d) Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social - de Acapulco, Guerrero (FIDEACA);
- e) Fideicomiso Ciudad Industrial de Iguala, Guerrero - (CIVI);
- f) Fideicomiso Conjunto Habitacional "Lomas de Valle Verde" en Ensenada, Baja California.

Para cada una de estas entidades será menester referirnos brevemente a los antecedentes que motivaron su creación,

mencionar las partes integrantes y su conformación orgánica, destacar sus finalidades y hacer una evaluación de sus funciones y la forma en que han operado como auxiliares del Ejecutivo Federal. El FIDEACA se encuentra en proceso de extinción; el Fideicomiso Ciudad Industrial de Iguala, fue transferido a través de un mandato, al gobierno del Estado de Guerrero y, el relativo al Conjunto Habitacional "Lomas de Valle Verde" en Ensenada, inició recientemente su proceso de extinción. Las demás entidades continúan operando como instrumentos del Sector. En tal sentido cabe anotar que el hecho de analizar las características de algunas entidades que han dejado de formar parte del agrupamiento sectorial, o bien, han sido extinguidas, no persigue otro propósito que el de plantear cada uno de los casos como una experiencia en la solución de los diversos problemas que se derivan y conforman el desequilibrio urbano de nuestro país.

## 1. EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES

### 1.1. Antecedentes

En el año de 1933 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S. A., que fue la segunda Institución Nacional de Crédito en el país. Tuvo la particularidad, desde el inicio de sus funciones, de dedicar buena parte de sus actividades a financiar la construcción de viviendas, al principio en pequeña escala. Empezó también a realizar estudios en materia de vivienda (desde 1936). Los resultados de las investigaciones posteriormente habrían de dar origen a -

leyes sobre vivienda. (1) En el año de 1947 se reformó la Ley Orgánica del Banco; en el artículo 46 se dispuso la creación de un "Fondo de Casas Baratas", a través del cual se tuvo el propósito de financiar la construcción de viviendas a bajo y mediano costos, fraccionar y urbanizar terrenos, demoler y sustituir tugurios, acondicionar habitaciones defectuosas y otorgar préstamos inmobiliarios. (2) Posteriormente, en las reformas que se hicieron en 1949 a la misma Ley Orgánica del Banco (3) se cambió la denominación del fondo por la de "Fondo de Habitaciones Populares".

Con los recursos del nuevo encargo fiduciario, se construyeron diversos conjuntos habitacionales, tanto en la ciudad de México, como en diversos estados de la República, entre ellos el conjunto urbano "Presidente López Mateos" de Nozalco Tlatelolco, "Villa Coapa", "Jardín Balbuena", Unidad "Aragón", etc. en el Distrito Federal; y "Las Palmas" en Mexicali, "Colonia de las Águilas" en Zapopan, Jalisco, "Granjas Acolman", en el Estado de México, la "Unidad Morelos" en Mérida, Yuc., etc. En total el ahora denominado Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., a través de los mencionados fondos, hasta 1976 había financiado 102,049 viviendas. (4)

Desde el origen del Fondo de Habitaciones Populares, los recursos económicos por regla general se obtenían recurriendo a fuentes de financiamiento extranjeras; la devaluación del peso mexicano en 1976 colocó al Fondo en una situa-

1) GARZA, Gustavo y SCHTEINGART, Martha; la acción habitacional del Estado de México, Primera Edición, El Colegio de México, Méx., 1978, p. 84.

2) Decreto publicado en el Diario Oficial del 4 de enero de 1947.

3) Diario Oficial del 4 de marzo de 1949.

4) Programa Nal. de Vivienda, versión abreviada 1976-1982 Op. Cit; p.7.

ción financiera muy difícil. La Comisión Intersecretarial - de Planeación, Programación y Financiamiento de Vivienda, -- que funcionaba en esa época (1977), empezó a realizar una serie de estudios que tenían por finalidad buscar una solución al problema del Fondo de Habitaciones Populares. Se llegó a la conclusión de que era necesario convertir al "encargo fiduciario" en un organismo de carácter financiero, que tuviera como objetivos fundamentales la transferencia de recursos para: la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares; la urbanización de fraccionamientos; la ejecución de programas de regeneración urbana y; el establecimiento de parques de materiales como apoyo al mejoramiento de la vivienda popular. (5)

Poco después de que la Comisión Intersecretarial de Vivienda realizara los estudios anotados, en 1980 se integró un grupo de trabajo con representantes de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy SEDUE) y de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, así como del Banco Nacional de Obras y -- Servicios Públicos, S.A., cuyo objetivo era estudiar la situación del Fondo de Habitaciones Populares. En el informe que presentó el grupo de trabajo se determinó la necesidad de reestructurar jurídica, financiera y administrativamente al fondo. Desde el punto de vista legal se recomendó darle la naturaleza y estructura de un fideicomiso público, modificando sus objetivos para convertirlo en un organismo financiero, que operara como "banco de segundo piso", destinado -- desde luego, a la atención de problemas de vivienda popular.

En diciembre de 1980 se publicó una nueva Ley Orgánica-

---

(5) Estos "Parques" son centros de producción, almacenamiento y comercialización de materiales para construcción, a costos y precios más bajos que de los del mercado.

del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (6) -- con un artículo tercero transitorio en el que se establecía que en lo sucesivo, el Fondo de Habitaciones Populares, regu lado por la Ley que en ese momento se abrogaba, se regiría de conformidad con el contrato de fideicomiso que celebraban la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la institución de crédito mencionada. El 2 de abril de 1981 se publicó en el Diario Oficial, el acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto que autorizaba la constitución del fideicomiso, al que se le denominaría "Fondo de Habitaciones Populares". El contrato constitutivo fue firmado el 6 de mayo de 1981.

De acuerdo con las disposiciones legales que hasta aquí se han mencionado, el contrato constitutivo, los manuales de organización que ha elaborado el propio Fondo Nacional de Habitaciones Populares y considerando las reorganizaciones y reestructuraciones de que ha sido objeto (1983; 1985), así -- como las modificaciones que se hicieron al acuerdo por el -- que se creó el Fideicomiso (7), éste tiene las siguientes características:

#### 1.2. Finalidades del Fideicomiso:

En el artículo TERCERO del acuerdo de autorización, se establecieron los fines o propósitos del fideicomiso. Este artículo fue uno de los que se modificaron en la última reforma que en 1985 se hizo al acuerdo mencionado. Así, los fines de la institución son:

- a) Financiar el desarrollo de programas de vivienda popular en las siguientes modalidades:

(6) Diario Oficial del 31 de diciembre de 1980.

(7) Publicadas en el Diario Oficial del 23 de enero de 1985.

- a.1. Reserva Territorial.
- a.2. Lotes y servicios
- a.3. Vivienda progresiva
- a.4. Vivienda mejorada
- a.5. Vivienda terminada
- a.6. Apoyo a la producción y distribución de materiales.

Las líneas de crédito para dichos programas son: -- promoción; estudios y proyectos; adquisición de suelo; urbanización; edificación; y apoyo a la auto- - construcción.

- b) Financiar los programas de vivienda de los organismos del Sector Público Federal, Estatal y Municipal; sociedades cooperativas y todas aquellas organizaciones legalmente constituidas y que tengan como finalidad la construcción de vivienda;
- c) Financiar la adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamiento;
- d) Solicitar, recibir y adquirir suelo de cualquier régimen de tenencia y comercializar tierra con el fin - de obtener recursos para la vivienda popular y constituir sus reservas territoriales para el cumpli- - miento de los programas;
- e) Fomentar, apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda;

- f) Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición - de viviendas populares;
- g) Otorgar financiamiento y programas de parques de ma- teriales que se integren como apoyo a la vivienda - popular;
- h) Descontar, redescantar o dar en redescuento títulos de crédito derivados de préstamos otorgados en ope- raciones que tengan relación con los fines del fi- deicomiso;
- i) Garantizar la amortización y el pago de intereses - de documento y valores que, con intervención de ins- tituciones de crédito, se emitan para destinar los- recursos procedentes de ellos al cumplimiento de -- los fines del propio fideicomiso;
- j) Previo al cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener créditos de cualquier fuente in- terna de financiamiento, en moneda nacional, cuidan- do que las tasas de interés y demás servicios de -- las operaciones activas, permitan el debido pago de- las operaciones pasivas; sin que pueda en ningún ca- so obtener créditos de fuentes externas de financia- miento.
- k) Fomentar y participar en actividades científicas, - técnicas o de cualquier otro orden relacionadas con el servicio de habitaciones populares;
- l) Apoyar las medidas de fomento, sostenimiento, con- sulta, estudio y propaganda del servicio de habita- ciones Populares y;
- m) En general, de promover el mejoramiento de las con- diciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

Prácticamente los únicos cambios que se hicieron a las disposiciones del anterior acuerdo de autorización fueron: - definir las modalidades de los programas de vivienda popular y de las líneas de los créditos a otorgarse; así como la posibilidad de que el fideicomiso reciba y adquiera terrenos - para constituir reservas territoriales y financiar la adquisición y construcción de vivienda destinada al arrendamiento. En todo lo demás se mantienen los mismos propósitos del Fideicomiso.

### 1.3. Patrimonio:

El patrimonio del actualmente denominado Fideicomiso -- Fondo Nacional de Habitaciones Populares, se ha integrado de la siguiente manera: (8)

- I. Con los activos del Fondo de Habitaciones Populares al 31 de diciembre de 1980, según estados financieros dictaminados;
- II. Las aportaciones de cualquier tipo que efectúen el Gobierno Federal, las entidades federativas, los - municipios y entidades públicas o privadas;
- III. Los recursos provenientes de las operaciones del fi deicomiso.
- IV. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de fondos existentes al patrimonio fideicomitado; y
- V. Cualesquiera otras aportaciones bienes muebles que por cualquier título legal adquiera el Fideicomiso.

(8) De conformidad con la fracción III del artículo SEGUNDO - del Acuerdo del Ejecutivo que autorizó su constitución.

En los activos señalados en la Fracción I, del artículo SEGUNDO, se incluyeron varias unidades habitacionales, ubicadas tanto en el Distrito Federal como en 16 estados de la República, con un gran número de viviendas y locales comerciales, que fueron entregados a sus ocupantes utilizando el sistema de certificados de participación inmobiliaria no amortizables; como estos títulos de crédito están regulados por un régimen jurídico complejo, se ha dificultado la transmisión de la propiedad a los adquirientes de los certificados. En tal sentido el patrimonio inmobiliario, que se ha dado en denominar fondo viejo, es un "lastre" para el funcionamiento del fideicomiso, que como hemos señalado, fue creado para -- funcionar como un organismo eminentemente financiero. Es interesante la experiencia acumulada en la ejecución de programas de regeneración urbana, construcción de unidades habitacionales, etc., realizadas por el fondo; los problemas que se han generado en los conjuntos urbanos, en cuanto a relaciones sociales, convivencia, organización política, delincuencia, etc., han hecho necesaria la revisión de las concepciones urbanísticas y habitacionales que estuvieron en boga por los años cincuenta. Actualmente se duda de la conveniencia y eficacia de los conjuntos habitacionales, al menos de la magnitud de los construidos por el fondo, como solución a -- los problemas urbanos y vivienda.

#### 1.4. Organización

##### 1.4.1. El Comité Técnico:

En el artículo CUARTO del Acuerdo que autorizó, la creación del fideicomiso, se determinó que el Comité Técnico y de Distribución de Fondos quedara integrado: por un representante de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quien debería presidirlo; otro de la Secretaría de --

Hacienda y Crédito Público; por un representante del fiduciario del Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI), otro del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO); así como del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANOBRAS), quien concurre a las sesiones con voz pero sin voto. El presidente tendría voto de calidad para el caso de empate y por cada miembro titular debería designarse un suplente. De acuerdo con las modificaciones que se hicieron al acuerdo de constitución del fideicomiso, este órgano colegiado tuvo las siguientes modificaciones en su conformación: Se incluye un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto y deja de formar parte del INDECO, que fue liquidado en enero de 1982. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cambió su denominación a partir de enero de 1983, para quedar como Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Como novedad de la última disposición, se constituyó un órgano de vigilancia, que será un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación quien acude a las sesiones del Comité Técnico, al igual que el representante del fiduciario, con voz pero sin voto.

#### 1.4.1.1. Facultades del Comité Técnico

En el contrato de constitución del Fideicomiso, se pactó otorgar al comité técnico y de distribución de fondos las siguientes atribuciones y facultades:

- a) Revisar y aprobar los presupuestos y programas anuales;
- b) Establecer las políticas y lineamientos conforme a los cuales podrá otorgar financiamientos;

- c) Autorizar en cada caso el financiamiento que se solicite con cargo a las disponibilidades del fideicomiso;
- d) Autorizar que se gestionen los créditos necesarios para el cumplimiento de los fines del fideicomiso; autorizando a la vez el otorgamiento de las garantías que en cada caso se requieran;
- e) Autorizar la contratación de los servicios que requiera el fideicomiso, así como la del personal que preste sus servicios en forma directa y exclusiva al propio fideicomiso;
- f) Aprobar en su caso, las reglas de operación del fideicomiso, mismas que se someterán a la consideración del coordinador del sector y posteriormente a la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- g) Determinar en lo general las características de las viviendas para que puedan ser consideradas como habitación popular, tomando en consideración los criterios que fijan el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda<sup>(9)</sup>, así como el valor de la vivienda popular, a su terminación, no deberá exceder de la suma que resulte de multiplicar por ocho-

<sup>(9)</sup> En este punto, el contrato se refería también al Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), pero en 1985 este fondo fue extinguido, de acuerdo con la política de reducción del aparato estatal que se ha seguido durante el presente período gubernamental. (Ver decreto publicado en el Diario Oficial del día 6 de marzo de 1985).

el salario mínimo de un año <sup>(10)</sup>, vigente en la localidad en que se ubique la vivienda. A propuesta -- del comité técnico, el procedimiento para tramitar el valor de la vivienda popular podrá ser modificado por el fideicomitente. Estas características podrán -- ser revisadas en cualquier tiempo, pero por lo menos deberán revisarse anualmente para confirmarlas o modificarlas;

- h) Cuidar que el financiamiento que se otorgue con cargo a las disponibilidades del fideicomiso, tenga tasas adecuadas a las características de los servicios;
- i) Vigilar que los financiamientos que se otorguen con cargo a las disponibilidades del fideicomiso tengan el carácter de recuperables.

Podemos señalar que a diferencia de otros fideicomisos que se tratan en este tema, en el caso del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, las facultades de mando y decisión, respecto a la operación, corresponden al comité técnico, con una clara delimitación de las que se atribuyen a la institución fiduciaria.

La Fracción V del artículo SEGUNDO de la disposición -- que modificó al acuerdo de constitución del fideicomiso, ordena que las facultades del comité técnico y del órgano de -- vigilancia (el comisario) sean determinadas en un convenio -- modificadorio del contrato constitutivo que al efecto cele--

<sup>(10)</sup> Según la vigente Ley Federal de Vivienda, en su artículo 3o. señala como requisito para que una vivienda se considere de "interés social" que el valor al concluir su edificación, no exceda de 10 veces el salario mínimo de un año, vigente en el Distrito Federal.

bren la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Cabe señalar que hasta la fecha (mayo 1986) dicho convenio modificatorio no se ha celebrado.

#### 1.4.2. La Institución Fiduciaria:

En la propia Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC., publicada en diciembre de 1980, se dispuso (artículo segundo transitorio), que dicha institución de crédito tendría la calidad de fiduciaria en el fideimiso.

##### 1.4.2.1. Obligaciones y Facultades

En el contrato constitutivo del fideicomiso se establecieron para el BANOBRAS como fiduciaria, las siguientes:

- a) Otorgar créditos para la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares, para ser vendidas o dadas en arrendamiento, así como para la urbanización de fraccionamientos populares, previa aprobación en cada caso del comité técnico;
- b) Otorgar, en la forma, términos y condiciones que de termine el comité técnico, créditos para la adquisición de viviendas populares;
- c) Descontar, redescantar o dar en redescuento títulos de crédito derivados de préstamos otorgados en operación, que tengan relación con los fines del fideicomiso, en los términos y condiciones que determine previamente el comité técnico;
- d) Garantizar la amortización y pago de intereses de documentos o valores que se emitan para destinar re

- cursos de ellos a los fines del fideicomiso, en la forma en que determine el comité técnico;
- e) Contratar los créditos que para la consecución de - los fines del fideicomiso autorice el comité técnico;
  - f) Invertir, con la aprobación del comité técnico, en valores emitidos por las instituciones nacionales - de crédito de fácil realización y que produzcan el máximo rendimiento, los recursos pendientes de apli cación a los fines del fideicomiso;
  - g) La institución fiduciaria tiene facultades para actos de dominio y de administración; para pleitos y cobranzas, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil, así como para otorgar mandatos por acuerdo del comité técnico y para suscribir títulos de crédito.

Cabe comentar que estas atribuciones y deberes del BANO BRAS, con relación al manejo del fideicomiso, en la práctica no se llevan a cabo. El fideicomiso se maneja según las determinaciones del comité técnico, ejecutadas por el delegado fiduciario especial, sin la intervención de la fiduciaria. - Se trata de un caso característico de la posibilidad que estipula el artículo 63 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, (repitiendo a la anterior LGICOA), - en el sentido de que cuando la fiduciaria obre ajustándose - a las determinaciones del comité técnico estará liberada de toda responsabilidad, solamente que en el caso que nos ocupa, el ajustarse a las determinaciones del comité técnico, en la práctica, ha significado no intervenir en el funcionamiento de la entidad.

### 1.4.3. Director General y Delegado Fiduciario Especial:

#### 1.4.3.1. Obligaciones y facultades

En el contrato constitutivo del fideicomiso, se dispuso que hubiera un director general del organismo, nombrado y removido por la institución fiduciaria. De acuerdo con la - -cláusula décima tercera del contrato, este órgano tiene las siguientes obligaciones y facultades:

- a) Manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones y en general, ejercitar los derechos y acciones que corresponda;
- b) Someter, dentro de los 90 días siguientes a su de--signación, a la consideración del comité técnico -- las reglas de operación del fideicomiso para su aprobación y posterior autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- c) Someter a la previa autorización de la fiduciaria - los actos, contratos y convenios de los que resul--ten derechos y obligaciones para la institución fi--duciaria;
- d) Manejar de acuerdo con la fiduciaria los recursos - del fideicomiso, los títulos de crédito y cualquier otro documento que contenga una obligación o sea -- necesario para ejercer un derecho;
- e) Someter anticipadamente a la aprobación de la fidu--ciaria y del presidente del comité técnico los asun--tos que deberán tratarse en las reuniones de dicho--órgano colegiado, así como la documentación respec--tiva;

- f) Presentar a la consideración del comité técnico, -- previa aprobación de la fiduciaria y del coordinador sectorial, los presupuestos y programas anuales del fondo;
- g) Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico;
- h) Presentar mensualmente a la fiduciaria y al coordinador del sector, la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y
- i) Someter a la consideración de la fiduciaria y del comité técnico, la necesidad de contratar servicios para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, o bien, la contratación de personal que se dedique directa y exclusivamente a la operación del fideicomiso.

Asimismo, el Director General tiene las funciones de representación del fiduciario en la operación del fideicomiso. En el mandato que celebra con la institución bancaria se le otorgan facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración y para suscribir títulos de crédito; en cuanto a los actos de dominio debe contar con la aprobación previa -- del Comité Técnico y de la Fiduciaria. Con esas facultades el director prácticamente sustituye a la institución bancaria en cuanto a sus funciones.

#### 1.5. Areas Técnicas

En el proyecto para la organización del fideicomiso, -- como unidades dependientes del Director General, estaba previsto crear subdirecciones y coordinaciones. Al estructurar

la entidad, las unidades internas se conformaron como gerencias, subgerencias y departamentos. Actualmente después de diversos cambios y modificaciones ocurridos durante la existencia del Fondo, del director general, dependen las siguientes unidades:

1. Dos Coordinadores:
  - 1.1. Jurídico
  - 1.2. de Delegaciones
2. Contraloría Interna
3. cuatro Gerencias
  - 3.1. de Planeación
  - 3.2. de Crédito
  - 3.3. de Finanzas y Administración
  - 3.4. de Patrimonio Inmobiliario

Cada una con tres o cuatro Subgerencias y éstas divididas en departamentos.

4. Delegaciones Regionales son: 9 con 4 departamentos técnicos cada una.

A mediados de 1984 en el Fideicomiso, se decidió llevar a cabo el programa de descentralización administrativa, para lo cual se crearon delegaciones, a efecto de realizar los fines de la institución en el ámbito regional del país. Existen 9 Delegaciones Regionales, cada una de ellas con circunscripción en 3 o más estados de la República.

## 1.6. Beneficiarios

Con la desaparición del INDECO, quedaron desatendidas - las necesidades de vivienda de la población no asalariada; - el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, vi- no a suplir al mencionado instituto, aunque con un carácter- financiero.

En el acuerdo por el que se autorizó la constitución -- del Fideicomiso, se estableció que sus actividades irían di- rigidas a los sectores de la población económicamente débi- les. Legalmente nunca se estableció una definición de "vi- vienda popular", ni en el acuerdo de creación se señalaron - los rangos de ingresos económicos para determinar a los bene- ficiarios. En las reglas de operación de la entidad, se de- terminó como requisito para que los financiamientos se otor- garan, que se tratara de programas destinados a la población no asalariada cuyos ingresos no fueran superiores al equiva- lente de 2.5 veces el salario mínimo.

## 1.7. Operación

Según las reglas que el Comité Técnico ha aprobado para el otorgamiento de los créditos, éstos no se otorgan indivi- dualmente, sino a grupos organizados, sea en asociaciones, - cooperativas, etc., o bien, a entidades públicas o privadas, que vayan a realizar programas de vivienda de interés social; y para calcular el rango de los ingresos, se toma en cuenta- el salario mínimo que se encuentre vigente en la localidad a que correspondan los beneficiarios; también para los pagos o amortizaciones del crédito se toma en cuenta el salario que- esté en vigor en el momento de la realización de los pagos.

Las líneas de crédito tienen las siguientes modalidades: reserva territorial; lotes y servicios; vivienda progresiva-mejorada y terminada; apoyo a la producción y distribución de materiales y; estudios y proyectos relacionados con los anteriores programas.

Las características requeridas a los beneficiarios finales, es decir personas físicas a quienes se destinan los programas, son: ser no asalariado y mayor de edad; tener ingresos que no rebasen 2.5 veces el salario mínimo, tener dependientes económicos y no tener alguna propiedad inmobiliaria.

En cuanto a las condiciones de los créditos, se dan con un plazo máximo de amortización de 20 años y en ningún caso el beneficiario deberá aportar una cantidad mayor al 30% de sus ingresos mensuales; asimismo, se protege a los beneficiarios, durante el período de pago con un seguro de vida y - - otro, contra daños. Para la producción y distribución de insumos de vivienda se otorgan créditos de habilitación y avío o refaccionarios, con plazos de pago de 5 y 10 años respectivamente y tasas de interés fijo anual de 8% y 22%. Las garantías más comunes son la hipotecaria, por medio de fianza o aval del Gobierno del Estado sobre su participación de recursos federales.

Por otra parte, se ha establecido que los financiamientos se destinen a las localidades, para las que existen políticas de descentralización (control, consolidación; impulso-industrial agropecuario y turístico), conforme al Sistema Urbano Nacional y se procura que los acreditados tengan la mayor participación posible en cuanto a las aportaciones para el programa.

## 1.8. Duración del Fideicomiso

La duración del Fondo es indefinida, pero el fideicomitente se reservó en el contrato constitutivo el derecho de revocarlo cuando lo estime conveniente, sin perjuicio de los derechos de terceros con la obligación de dejar en su caso, en poder de la institución fiduciaria, las provisiones necesarias para cumplir las obligaciones ya contraídas.

## 1.9. Evaluación

- a) El tipo de fideicomisos como el Fondo Nacional de - Habitaciones Populares, constituyen instrumentos -- flexibles para el mejor uso de los recursos captados por el sistema financiero nacional, sobre todo, si se tiene en cuenta la limitada disponibilidad de recursos. En este sentido los fideicomisos de re-- descuento se han considerado convenientes.
- b) Operativamente, sus objetivos son plausibles. Es - el único, aunque de manera indirecta, que atiende - las necesidades de vivienda de la población no asalariada; además de que se haya previsto financiar - programas tanto de entidades federales como de los- gobiernos estatales y municipales.
- c) Teniendo en cuenta que el déficit actual de vivien- da es de más de 6 millones de unidades, el esfuerzo financiero que representa la actividad del fideico- miso resulta un simple paliativo, por lo que sería- necesario fortalecerlo económicamente.
- d) El conjunto de bienes, obligaciones y derechos del- anterior Fondo de Habitaciones Populares, que se in cluyeron en el patrimonio del actual Fideicomiso, -

debido a los numerosos problemas jurídicos, sociales y aún de índole política, que se presentan en los conjuntos habitacionales, o las invasiones que existen en los terrenos de su reserva territorial, prácticamente constituyen un "lastre" para el funcionamiento de la entidad paraestatal; teniendo que destinar recursos económicos y humanos a la atención del aludido patrimonio.

## 2. FIDEICOMISO PARA EL ESTUDIO Y FOMENTO DE CONJUNTOS, PARQUES, CIUDADES INDUSTRIALES Y CENTROS COMERCIALES (FIDEIN)

### 2.1. Antecedentes

La constitución de esta entidad se autorizó por un acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1970, dirigido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las entonces denominadas secretarías de Industria y Comercio, de Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos, así como al ya desaparecido Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy Secretaría de la Reforma Agraria), y en el que se ordenaba la constitución del fideicomiso, pero con la particularidad de que en el acuerdo del Ejecutivo no se expresó ninguna fundamentación jurídica, ni se señaló qué secretaría de las mencionadas, tendría el carácter de fideicomitente; lo que caracterizaba como un verdadero patrimonio afectación.

Dichas irregularidades tal vez encuentren explicación en el hecho de que aún no se publicaba la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Des-

centralizados y Empresas de Participación Estatal <sup>(11)</sup>, que fue el primer ordenamiento legal que consideró a los fideicomisos como entidades de la administración pública descentralizada. El único elemento de la relación jurídica que quedó determinado en el acuerdo del Ejecutivo fue la institución fiduciaria, señalándose que este fideicomiso quedaría constituido en la Nacional Financiera, S.A.

La necesidad que existe en el país — y que ya era un grave problema desde entonces— de desconcentrar la industria de las grandes ciudades y racionalizar su distribución en el territorio nacional, así como fomentar un adecuado desarrollo urbano e incrementar el económico, sobre todo de aquellas ciudades medianas que resultaran más propicias por el hecho de contar con recursos naturales susceptibles de industrialización, fueron los motivos que determinaron la creación del fideicomiso; entidad que se ocuparía de fomentar el establecimiento, de conjuntos, parques y ciudades industriales, en las ciudades mencionadas.

Como el acuerdo que autorizó la creación del fideicomiso dejó muchos aspectos sin regular y contenía además muchas imprecisiones, fue necesario modificarlo y adicionarlo. Esto se llevó a cabo mediante una nueva disposición del Ejecutivo <sup>(12)</sup>. En este acuerdo se ampliaron los fines del fideicomiso, incluyéndose el estudio y fomento de parques, conjuntos y centros comerciales, también se previó la creación de fideicomisos específicos que permitieran la realización de -

<sup>(11)</sup> Esta ley se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1970 y el acuerdo que autorizó la constitución del fideicomiso el día 24, es decir, unos cuantos días antes.

<sup>(12)</sup> Publicada en el Diario Oficial del 15 de noviembre de 1972.

los objetivos del encargo fiduciario original, es decir, los del FIDEIN.

## 2.2. Finalidades del Fideicomiso

Del contenido de los acuerdos del Ejecutivo que se han mencionado, se desprende que las finalidades del fideicomiso son: coordinar, asesorar, realizar estudios y otorgar apoyo técnico y financiero para la creación de ciudades, conjuntos y centros industriales o comerciales. (13)

De acuerdo con sus objetivos el FIDEIN, no encuadra en ninguna de las clasificaciones que para estos organismos se derivan de la legislación, para que sea eminentemente financiero, ni tampoco se le puede considerar, concretamente, como un fideicomiso de inversión o de administración; sus funciones corresponden más bien a las que se encomiendan a las comisiones intersecretariales.

## 2.3. Patrimonio

El fideicomiso se constituyó con un patrimonio inicial de cinco millones de pesos, con la posibilidad de que lo incrementara el gobierno federal o con otras aportaciones que hicieran los gobiernos estatales, empresas de participación estatal o los particulares.

## 2.4. Organización

### 2.4.1. Comité técnico

Este órgano colegiado originalmente estaba constituido-

(13) En los acuerdos no se estableció ningún artículo que señalara específicamente las finalidades.

por un representante de cada una de las siguientes entidades públicas <sup>(14)</sup>: de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, de la Presidencia, de Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos; del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el gerente de la Nacional Financiera, S.A. En el acuerdo del Ejecutivo publicado en - - 1972, se incluyeron en el comité técnico dos representantes - más: uno de la Comisión Coordinadora de Puertos y otro del - Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). El comité estaría presidido por el gerente de la Nacional Financiera y se determinó también en dicho acuerdo, que hubiera un suplente por cada uno de los integrantes titulares. Asimismo, se dispuso que como miembros - invitados a las sesiones del comité técnico asistieran un representante de la Confederación de Cámaras Industriales de - los Estados Unidos Mexicanos (CANACINTRA) y otro perteneciente a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO); pudiendo invitar a formar parte de este órgano-colegiado al gobernador de la entidad federativa interesada en algún programa del fideicomiso.

#### 2.4.1.1. Funciones y atribuciones del comité técnico

En el artículo sexto del acuerdo publicado en diciembre de 1970 se establecieron las siguientes:

- a) Tiene a su cargo la formulación de los presupuestos anuales de gastos del organismo;
- b) Administrar los programas y realizar las operaciones activas y pasivas de crédito para cumplimiento de sus funciones y;

<sup>(14)</sup> Según el acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1970.

- c) Determinar las poblaciones donde se promoverán las ciudades industriales o comerciales, conforme a las políticas del gobierno federal.

Las demás funciones del comité técnico se concretan a la realización de estudios sobre sus objetivos, a promover la participación de los gobiernos locales o de las asociaciones de empresarios; así como la promoción de obras de infraestructura y a sugerir operaciones de compraventa de terrenos que resulten convenientes.

#### 2.4.2. La Institución Fiduciaria

Desde el primer acuerdo del Ejecutivo Federal se dispuso que el fideicomiso se constituyera en la Nacional Financiera, S.A., pero sus obligaciones y atribuciones se precisaron hasta el acuerdo publicado en 1972.

##### 2.4.2.1. Obligaciones y facultades:

En el artículo primero del acuerdo de 1972 se señalaron:

- a) Puede otorgar financiamientos complementarios para los programas del fideicomiso;
- b) Procurar que se lleven a cabo los fines del fideicomiso (la disposición, pensamos, debió ser más terminante, pues realizar los fines del fideicomiso no es una potestad del fiduciario sino su obligación fundamental, de acuerdo con la ley);
- c) Formular proposiciones a los fideicomitentes (se supone que en este punto el acuerdo se refiere a las distintas secretarías de Estado integrantes del co-

mité técnico, así como a las entidades públicas o a los gobiernos locales que hagan aportaciones);

- d) Hacer estudios y proponer las modificaciones legales correspondientes, ya sea para las nuevas ciudades industriales o para el funcionamiento del propio organismo y;
- e) Realizar estudios de mercado con relación a las actividades industriales y comerciales en el país.

Se puede hacer el comentario de que estas atribuciones, que se otorgaron a la Nacional Financiera según el acuerdo del Ejecutivo publicado en 1972, contrastan notablemente con las que legalmente corresponden a las instituciones fiduciarias. Jurídicamente el fiduciario tiene a su cargo la administración y el manejo del patrimonio fideicomitado y, como puede advertirse, éstas corresponderían, más bien, al comité técnico.

En el acuerdo publicado en 1972 se previó la posibilidad de que se crearan también fideicomisos específicos para la realización de los fines del acuerdo, es decir, para la creación de conjuntos, ciudades y parques industriales y comerciales; aunque en la mencionada disposición no se estableció en qué forma se constituirían tales organismos. De éstos se llegaron a crear un total de 13, mismos que a partir de 1982 se transfirieron a los gobiernos estatales (en este capítulo nos ocuparemos de uno de ellos, el de la ciudad industrial de Iguala, Gro., como ejemplo de este tipo de fideicomiso para el desarrollo urbano del país).

#### 2.4.3. Delegados Fiduciarios

En el artículo quinto del primer acuerdo (el de 1970) - se estableció la curiosa designación de dos delegados fiduciarios: uno especial, para el desempeño del fideicomiso y - quien sería el director de promoción industrial y otro delegado para las funciones específicas del fideicomiso, representante de la entonces Secretaría de Industria y Comercio - (ahora sería el representante de la Secretaría de Energía, - Minas e Industria Paraestatal, conforme a las modificaciones que ha tenido la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal).

En el acuerdo de 1972 se otorgaron importantes atribuciones con relación al fideicomiso, a la entonces Secretaría de Obras Públicas (actualmente, por ministerio de ley, estas funciones corresponden a las secretarías de Programación y - Presupuesto y la de Comunicaciones y Transportes, según el - caso), para que: interviniera en la planeación de las obras y en la de ejecución de la primera etapa de la construcción de las ciudades; coordinara lo relativo a la infraestructura para el transporte; realizara los estudios y proyectos necesarios para esos fines y; ejecutara las obras que determinara el Presidente de la República, con cargo al presupuesto - de egresos; así como supervisar, en el aspecto técnico, la - realización de todas las obras. (15)

Los beneficiarios del fideicomiso son, desde luego, inde- terminados y su duración es indefinida, atendiendo a sus fines y objetivos.

(15) Artículo quinto del acuerdo publicado en 1972.

## 2.5. Evaluación

Independientemente de las incongruencias de tipo legal que hemos señalado, cabe considerar, que las funciones y - - atribuciones de este organismo corresponderían con mayor propiedad a una comisión intersecretarial creada para esos fines, o bien, a un organismo descentralizado.

## 3. FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE LAZARO CARDENAS, LAS TRUCHAS (FIDELAC)

### 3.1. Antecedentes

La necesidad de aprovechar los yacimientos de mineral - de hierro que se encuentran en la región costera del estado - de Michoacán, cerca de sus límites con Guerrero, ha originado mediante cuantiosas inversiones, el establecimiento de un polo de desarrollo industrial del país. Para ello se creó - la empresa estatal de participación mayoritaria denominada - Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A., en la localidad costera de igual nombre. En agosto de 1971 se decidió - poner en marcha el proyecto de la siderúrgica, además de la construcción de un puerto más en el litoral del Pacífico. - Se previó que estas acciones del Gobierno Federal ocasionarían el establecimiento de asentamientos humanos de magnitud considerable; para lo cual era necesario prever también el - desarrollo urbano de la zona: inicialmente, se llevó a cabo la edificación de viviendas para los trabajadores de la empresa.

En 1972, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (el hoy desaparecido INDECO) realizó un proyecto de desarrollo urbano de la zona y lo gró constituir una reserva territorial de 695 hectáreas, ubi

cadadas en las cercanías del poblado de Lázaro Cárdenas, Mich. Esta reserva se utilizó como patrimonio inicial del fideicomiso que el Ejecutivo Federal decidió crear. Esta entidad - paraestatal se dedicaría a la realización del proyecto urbano mencionado.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el INDECO como fideicomitente constituyó en la Nacional Financiera, S.A., el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Lázaro Cárdenas Las Truchas, conocido como el FIDELAC. El contrato constitutivo -- fue protocolizado el 4 de julio de 1974. En la primera etapa de sus operaciones el fideicomiso construyó viviendas y -- realizó obras de urbanización para satisfacer las necesidades de los trabajadores de la empresa siderúrgica.

Hasta 1975 el fideicomiso limitó su área de operaciones a los terrenos fideicomitados. Sin embargo, el desordenado crecimiento urbano que se originó por el intenso flujo migratorio atraído por el proyecto de la siderúrgica, ocasionó el surgimiento de una serie de asentamientos irregulares, sobre los terrenos de la desaparecida Comisión del Río Balsas, de propietarios particulares y aún de terrenos ejidales. Se -- crearon colonias como "La Mina", "Guacamayas", "Playa Azul", "El Habillal", "Petacalco", etc., en condiciones de absoluta ilegalidad. Esto tuvo como consecuencia que el Gobierno Federal asignara al fideicomiso la realización de programas de promoción social y mejoramiento de vivienda en los mencionados asentamientos irregulares.

El 4 de noviembre de 1975 la Nacional Financiera, S.A., fue sustituida como institución fiduciaria del fideicomiso -- por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., --

en cumplimiento de un acuerdo dictado por las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

En diciembre de 1976, la Dirección de Inversiones Públicas de la entonces Secretaría de la Presidencia coordinó la elaboración de un proyecto integral para el desarrollo urbanístico de la Zona Conurbana de la Desembocadura del Río Balsas; el financiamiento lo otorgó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Asimismo, la mencionada dirección determinó que por sus funciones, era la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy de Desarrollo Urbano y Ecología) la indicada para realizar los objetivos del proyecto de desarrollo de la Zona Conurbada de la desembocadura del Río Balsas.

Según el acuerdo del Ejecutivo Federal del 13 de enero de 1977 (Diario Oficial del día 17), el fideicomiso quedó -- agrupado en el sector coordinado por la entonces denominada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. El -- coordinador del sector asignó al fideicomiso la ejecución del proyecto para el desarrollo de la zona conurbada. El FIDELAC sería el instrumento a través del cual se canalizarían los -- recursos provenientes del financiamiento otorgado por el -- BIRF.

En 1978, mediante decreto del Ejecutivo Federal (17), se incrementó el patrimonio del fideicomiso con 197 hectáreas -- que se desincorporaron del patrimonio de la Secretaría de -- Agricultura y Recursos Hidráulicos. Conjuntamente se expi-- dió un "Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédi

(16) El decreto por el que se declaró constituída esta zona -- conurbada se publicó en el Diario Oficial del 6-X-76.

(17) Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial el día 23 de noviembre de 1978.

to Público y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular realizarán los actos que legalmente procedan a efecto de modificar el fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la ciudad de Lázaro Cárdenas" (18). Disposición que ha quedado incumplida a la fecha, ya que no se han hecho las modificaciones. Sin embargo, el acuerdo sirvió de base para que internamente se reestructurara el fideicomiso y se modificaran sus objetivos.

### 3.2. Finalidades del Fideicomiso

Inicialmente, los objetivos que se encomendaron al fideicomiso fueron: la construcción de casas habitación para los trabajadores de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas y la coordinación de las dependencias federales encargadas de la dotación de los servicios urbanos básicos como la introducción de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, pavimentación, construcción de escuelas, hospitales, etc. La asignación de estos cometidos al fideicomiso se decidió al celebrar el contrato constitutivo (cláusula tercera), en virtud de que no hubo acuerdo de autorización del Ejecutivo para crear el fideicomiso como generalmente ocurre con estos organismos.

En el acuerdo del ejecutivo por el que se ordenó a la Secretaría de Hacienda y al INDECO modificar el fideicomiso, se establecieron otros objetivos, más amplios. Pero, como ya señalábamos, las modificaciones que se hicieron al fideicomiso fueron decididas por los órganos internos del propio FIDELAC, ya que la Secretaría de Hacienda y el INDECO jamás celebraron el convenio de modificaciones ordenado: inclusi-

---

(18) Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial del 23 de noviembre de 1978.

ve, las modificaciones que el FIDELAC llevó a cabo excedieron el marco del acuerdo del Ejecutivo, aunque siguen los lineamientos de la disposición. En el manual de organización del fideicomiso se sintetizan las finalidades del FIDELAC en la siguiente forma:

"Coadyuvar con otras entidades competentes en el desarrollo integral de la zona conurbada de la desembocadura del Rfo Balsas, llevando a cabo programas específicos que correspondan al sector de Asentamientos Humanos (actualmente, Sector de Desarrollo Urbano y Ecología), fomentando la intervención coordinada de otros sectores". La entidad paraestatal tiene como objetivos los siguientes:

- a) Realizar estudios e investigaciones para la integración y revisión del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada;
- b) Coordinarse con la Comisión de la Desembocadura del Rfo Balsas, para la realización de acciones e inversiones, que en materia de desarrollo urbano y vivienda, lleven a cabo el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales para lograr los objetivos del Plan de Ordenación;
- c) Promover y coordinar que la inversión pública federal y local se adecúen y complementen en sus objetivos económicos y sociales para conseguir las metas trazadas en los planes de desarrollo y en el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Desembocadura del Rfo Balsas;
- d) Proponer a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la realización de estudios e investigaciones-

en materia de desarrollo urbano y vivienda relativos a la región y sugerir bases para convenios de coordinación;

- e) Gestionar ante las autoridades federales y locales el establecimiento de reservas territoriales para la satisfacción del crecimiento urbano;
- f) Ejecutar obras de urbanización, lotificación y vivienda de acuerdo con el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada;
- g) Conjuntamente con la comisión de la zona conurbada, promover que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se realicen en forma coordinada y complementaria con las que se efectúen por parte de las autoridades locales;
- h) Ejecutar todos los programas y proyectos que determine la Comisión de Conurbación, dentro de las funciones del FIDELAC;
- i) Obtener, garantizar y administrar los créditos necesarios para la realización de sus fines, previa autorización de las Secretarías competentes;
- j) Adoptar las medidas necesarias para evitar la especulación en el mercado de la tierra;
- k) Ejercer actos de dominio respecto a los bienes que forman parte de su patrimonio;
- l) Proporcionar asesoramiento y créditos para mejoramiento o construcción de viviendas y en general para el mejoramiento de las condiciones de vida y;

- m) Celebrar todos aquellos actos, convenios y contratos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades anteriores.

Como puede advertirse en el Manual de Organización del FIDELAC, se atribuyen como objetivos del fideicomiso funciones que en estricto derecho corresponde desempeñar a la institución fiduciaria: un defecto de técnica jurídica.

### 3.3. Patrimonio

El patrimonio inicial del fideicomiso fueron las 695 -- hectáreas de reserva territorial que aportó el INDECO, las -- que se incrementaron con 197 hectáreas que fueron desincorporadas del dominio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Pero, la integración básica del patrimonio del fideicomiso se ha derivado de las aportaciones de recursos -- fiscales provenientes del Gobierno Federal. En el contrato constitutivo celebrado con la Nacional Financiera (el del 4-- de julio de 1947) se consideraron dentro del patrimonio, con valor económico, los proyectos y estudios urbanísticos que -- había efectuado el INDECO.

### 3.4. Organización

#### 3.4.1. El Comité Técnico

Este órgano colegiado, según el artículo tercero del -- acuerdo del Ejecutivo que ordena la modificación del fideicomiso y teniendo en cuenta las dos últimas reformas que se -- han hecho a la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-

deral<sup>(19)</sup>, así como la abrogación de la ley que creó al INDECO<sup>(20)</sup>, se integra con un representante de cada una de las siguientes entidades públicas: de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que preside el comité; la Secretaría de Programación y Presupuesto, en sustitución de la de Hacienda y Crédito Público, en el carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Paraestatal (anteriormente de Patrimonio y Fomento Industrial); la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y; la Secretaría de la Reforma Agraria. Además por: un representante del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. y otro de la Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Balsas; y a invitación que se les extienda, sendos representantes de los poderes ejecutivos de los estados de Michoacán y Guerrero. Por cada miembro propietario se nombra un suplente. Las sesiones del comité técnico se deben celebrar mensualmente y en ellas las decisiones se acuerdan por mayoría de votos, teniendo voto de calidad el presidente del comité para el caso de empate.

#### 3.4.1.1. Facultades del Comité

De conformidad con el artículo cuarto del acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en 23 de diciembre de 1978, tiene las siguientes:

- a) Aprobar la ejecución de los estudios que aporten al

<sup>(19)</sup> Decretos del Congreso de la Unión publicados en el Diario Oficial de los días 4 de enero de 1982 y 29 de diciembre de 1982, respectivamente.

<sup>(20)</sup> Decreto del Congreso de la Unión publicado el 7-I-82.

fideicomiso otros organismos e instituciones y orde  
nar la elaboración de todos aquellos que sean neces-  
sarios;

- b) Aprobar el proyecto de presupuesto de inversiones y gastos del fideicomiso, que con la conformidad del coordinador del sector, deba autorizar la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- c) Autorizar a la fiduciaria para que otorgue los pode  
res que sean necesarios y nombrar delegados especia  
les para la ejecución de sus acuerdos;
- d) Autorizar que se lleven a cabo obras de urbaniza-  
ción y lotificación de conformidad con el Plan de -  
Ordenación de la Zona Conurbada de la Desembocadura  
del Rfo Balsas;
- e) Autorizar la construcción de viviendas para satisfa-  
cer las necesidades de alojamiento en la zona, que-  
complementen los programas de vivienda de otras en-  
tidades públicas;
- f) Aprobar las medidas que se requieran para evitar la  
especulación con terrenos y construcciones en la zo  
na conurbada;
- g) Autorizar a la fiduciaria para gestionar el otorga-  
miento de créditos necesarios para la realización -  
del fideicomiso, previa autorización de la Secreta-  
ría de Programación y Presupuesto y de la Secreta--  
ría de Hacienda y Crédito Público;
- h) Autorizar la constitución de garantías sobre los --  
bienes que integren el patrimonio fideicomitado pa-  
ra garantizar los créditos que se otorguen al fidei  
comiso;

- i) Autorizar las bases conforme a las cuales se proporcionarán a los habitantes de la zona conurbada ayuda técnica y los créditos indispensables para el mejoramiento o construcción de sus viviendas y adecuado desarrollo urbano de las áreas en que habitan;
- j) Aprobar la ejecución de acciones que promuevan el establecimiento y desarrollo de fuentes de trabajo en la zona;
- k) Autorizar que se promueva ante las autoridades federales, estatales y municipales la ejecución de obras de infraestructura que el desarrollo urbano de la zona requiera;
- l) Establecer las bases para la celebración de todos aquellos actos, convenios y contratos que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del fideicomiso;
- m) Establecer las bases para la celebración de los convenios de apoyo técnico e inversiones;
- n) Aprobar el reglamento interior del propio comité -- así como los demás reglamentos o disposiciones necesarias para el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

### 3.4.2. La Institución Fiduciaria

La observación que hicimos al tratar las generalidades del fideicomiso público, en el sentido de que en el funcionamiento de estos organismos se da a las instituciones fiduciarias el papel de un simple cajero, lo podemos contemplar en la situación que guarda el Banco Nacional de Obras y Servi-

cios Públicos, S.N.C., que como institución fiduciaria sustituyó a la Nacional Financiera, S.A., en 1975, por acuerdo de la entonces Secretaría de la Presidencia.

#### 3.4.2.1. Facultades y obligaciones

En la cláusula cuarta del contrato constitutivo del fideicomiso se establece que la institución fiduciaria deberá encargarse de hacer la aplicación de los ingresos que se obtengan en el desempeño del fideicomiso, en el orden y términos que a continuación se indican:

- I. Al pago de gastos de administración y de los honorarios de la propia institución fiduciaria;
- II. Al pago de los créditos que se obtengan para la -- realización del objeto del fideicomiso y;
- III. Al pago de las aportaciones que haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ahora, la Secretaría de Programación y Presupuesto) como fideicomitente, para la realización del objeto.

#### 3.4.3. El Director General

Al igual que una gran cantidad de fideicomisos de la administración pública paraestatal, el FIDELAC tiene una compleja estructura orgánica interna, la cual se distribuye jerárquicamente a partir de un director general, cuyas funciones son las siguientes:

- a) Dirigir, controlar, coordinar y evaluar las acciones del fideicomiso, en concordancia con la política del Sector de Desarrollo Urbano y Ecología y --

directrices del Comité Técnico y de Distribución de Fondos;

- b) Representar, tramitar y resolver los asuntos de la competencia del fideicomiso, pudiendo conferir sus facultades a funcionarios subalternos sin perder su ejercicio directo;
- c) Aprobar los planes y programas del fideicomiso de conformidad con los objetivos, metas y políticas -- del sector y de la Comisión de la Zona Conurbada -- del Rfo Balsas y vigilar el cumplimiento de los mismos;''
- d) Someter al acuerdo del comité técnico, a la fiduciaria y al coordinador del sector los asuntos a cargo del fideicomiso;
- e) Desempeñar las comisiones y funciones especiales -- que le confiera la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el comité técnico y mantenerlos informados;
- f) Proponer al sector los proyectos de modificación o iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos;
- g) Aprobar el proyecto de presupuesto general del fideicomiso y someterlo a la coordinación sectorial;
- h) Proponer al comité técnico y al coordinador la organización y funcionamiento del fideicomiso a través del manual de organización general y de la expedición de los demás manuales administrativos necesarios y;

- i) Autorizar las concesiones, permisos, autorizaciones (sic) que le competen, así como declarar administrativamente la caducidad, nulidad, rescisión y revocaciones que correspondan en los términos de las disposiciones legales. (21)

#### 3.4.4. Areas Técnicas

La estructura interna del fideicomiso es la siguiente: (22)

##### I. Dirección General

- a) Abogado General
- b) Contraloría General
  - b.1. Subcontraloría de Administración
  - b.2. Subcontraloría Técnica
- c) Subdirección General
- d) Gerencias:
  - d.1. Gerencia de Planeación y Evaluación
    - d.1.1. Departamento de Planeación
    - d.1.2. Departamento de Programación y Presupuesto
    - d.1.3. Departamento de Evaluación
  - d.2. Gerencia de Operación
    - d.2.1. Subgerencia Regional de Operación - Occidental
    - d.2.2. Subgerencia Regional de Operación - Oriental

(21) véase: MANUAL DE ORGANIZACION DEL FIDELAC, elaborado -- por el propio fideicomiso, México, 1980.

(22) Ibidem.

- d.2.3. Unidad Técnica
- d.2.4. Departamento de Desarrollo Integral de la Comunidad
- d.2.5. Departamento de Proyectos
- d.2.6. Departamento de Obras
- d.2.7. Departamento de Autoconstrucción
- d.2.8. Departamento de Operación y Conservación
- d.3. Gerencia Comercial
  - d.3.1. Unidad Administrativa
  - d.3.2. Departamento Inmobiliario
  - d.3.3. Departamento de Fomento de Actividades Productivas
- d.4. Gerencia Administrativa
  - d.4.1. Sección de Caja
  - d.4.2. Departamento de Contabilidad
  - d.4.3. Departamento de Crédito y Cobranzas
  - d.4.4. Departamento de Recursos Humanos
  - d.4.5. Departamento de Adquisiciones
  - d.4.6. Departamento de Almacenes y Servicios Generales.

Cabe anotar por otra parte, que el FIDELAC tiene trabajadores a su servicio. Pero, no se trata únicamente del personal dedicado exclusivamente a las actividades propiamente fiduciarias, en los términos del artículo 63 de la LRSC - - (fracción XIV del artículo 45 de la derogada LGICOA), sino - que independientemente de éstos, el fideicomiso cuenta con -

trabajadores que se dedican a diversas actividades, inclusive productivas; y para regular sus relaciones laborales se ha celebrado, entre los representantes de dichos trabajadores y los del fideicomiso, un convenio aprobatorio del reglamento interior de trabajo. (23)

### 3.5. Beneficiarios

En el contrato constitutivo del fideicomiso se señalaron como fideicomisarios al Gobierno Federal y a los trabajadores de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas, S.A. - Actualmente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el acuerdo del Ejecutivo, publicado el 23 de diciembre de 1978, debemos agregar como tales a los habitantes de la zona conurbada de la desembocadura del Rfo Balsas.

La duración del fideicomiso es indeterminada.

### 3.6. Evaluación

- a) Desde un punto de vista jurídico, el FIDELAC guarda una situación irregular. Es necesario que la Secretaría de Programación y Presupuesto, como fideicomitente, y el BANOBRAS, como fiduciario, celebren el convenio de modificaciones ordenado en el acuerdo del Ejecutivo Federal citado (D.O. 23-XII-78), con el fin de que se otorgue plena validez a las modificaciones tanto estructurales como funcionales que se han llevado a cabo por los órganos internos del propio fideicomiso.

---

(23) Fundamentado en la Ley Federal del Trabajo.

- b) Este fideicomiso es un ejemplo de organismo federal con funciones y atribuciones circunscritas a una región determinada. Este tipo de entidades, dada la diversidad de actividades que realiza, incluyendo la prestación de servicios públicos, lesionan la autonomía de los municipios.
- c) El director general del FIDELAC tiene funciones excesivas a nuestro juicio, pues como órgano interno tiene atribuciones que van más allá de las de un -- mandatario de la institución fiduciaria, según lo -- establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y demás legislación aplicable.

#### 4. FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO DE ACAPULCO (FIDEACA)

##### 4.1. Antecedentes

El Puerto de Acapulco, en el Estado de Guerrero, constituye la segunda zona turística del país, solamente superada por la ciudad de México. Se ha constituido en un punto geográfico de atracción para un número creciente de inmigrantes nacionales que van ahí en busca de empleo y del mejoramiento de sus condiciones de vida. Esta situación ha dado lugar a un incontrolado surgimiento de asentamientos humanos en condiciones irregulares por lo que se refiere, fundamentalmente, a la propiedad de la tierra, además de la carencia de viviendas adecuadas, insalubridad, la ausencia de centros educativos y, en general, de medios urbanos de bienestar social. -- Han sido características de este tipo de asentamientos humanos irregulares diversas "colonias" como "La Villita", "Palma Sola", "El Mirador", "Providencia", "Bella Vista", "Inde-

pendencia" y lo que fue en su momento el famoso "Anfiteatro", solamente por mencionar algunas.

Este problema, desde hace tiempo, llegó a rebasar la capacidad de los gobiernos estatal y municipal, que se vieron precisados a solicitar la colaboración del gobierno federal, pidiéndole el establecimiento de un mecanismo que coordinara las actividades y la aplicación de recursos económicos de -- los tres niveles de gobierno. El propósito definido era -- atender entre otros, los siguientes problemas: el de los hacinamientos humanos que rodean la Bahía de Acapulco; la contaminación del agua; la escasez de habitaciones en la zona; -- la dotación de servicios públicos de agua, drenaje, electricidad, etc.; la promoción de otras actividades económicas -- para la población, de tipo industrial o agropecuario; regeneración de áreas urbanas decadentes; etc.

En el Diario Oficial del 21 de junio de 1976 se publicó el decreto (de fecha 18-VI-76), expedido por el Ejecutivo Federal, ordenando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la constitución de un fideicomiso que se encargase de la coordinación de los esfuerzos federales encaminados al propósito de lograr el desarrollo económico y social de Acapulco, Gro. Este organismo se denominó "Fideicomiso para el Desarrollo de Acapulco", que se ha identificado con las siglas -- FIDEACA.

De conformidad con el mencionado decreto, las partes -- del fideicomiso fueron: como fideicomitentes el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (titularidad que ahora corresponde a la Secretaría -- de Programación y Presupuesto, con base a las modificaciones hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ya hemos mencionado), el gobierno del Estado de --

Guerrero y el H. Ayuntamiento de Acapulco, Gro.; como institución fiduciaria se designó al Banco Nacional de Obras y -- Servicios Públicos, S.A. (BANOBRAS).

Posteriormente, en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1977 se publicó el decreto (de fecha 2-II-77) por el que se modificaron los dos únicos artículos del que había autorizado y ordenado la constitución del fideicomiso. Las modificaciones comprendieron tanto los objetivos del fideicomiso -- como la estructura del comité técnico y según el propio decreto, se llevaron a cabo para adecuar al fideicomiso, como parte del sector paraestatal y a la nueva organización de la Administración Pública Federal, originada con las reformas -- hechas a las leyes administrativas más importantes que entraron en vigor dicho año.

#### 4.2. Finalidad y Objetivos del Fideicomiso

Teniendo en cuenta los dos decretos mencionados, al fideicomiso se le encomendaron la siguiente finalidad y objetivos, mismos que se establecieron de manera enunciativa y no limitativa. Su finalidad es servir de instrumento de coordinación de los esfuerzos de las autoridades federales, estatales y municipales en Acapulco, para lo cual la acción del fideicomiso abarcará promociones de carácter urbano, turístico, agropecuario, industrial y de servicios a corto, mediano y -- largo plazo, que tengan como propósito lograr su desarrollo económico y social <sup>(24)</sup>. Para realizar ese objetivo el fideicomiso deberá llevar a cabo las siguientes actividades:

---

(24) Artículo primero del decreto de 1976 (no se modificó en esta parte por el decreto publicado el 3 de febrero de 1977 en el Diario Oficial).

- a) Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para el adecuado desarrollo de Acapulco y contraer los pasivos necesarios que para ello autorice la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- b) Asesorar, promover y financiar los programas de fomento y desarrollo del puerto;
- c) Proponer la integración del fondo legal de Acapulco en la faja costera comprendida entre el río Papagayo y la laguna costera de Coyuca, elaborando al efecto el plan maestro de dicha zona. Para este propósito el fideicomiso gestionará ante las autoridades correspondientes que efectúen los actos que procedan según su competencia y atribuciones;
- d) Buscar nuevas actividades a desarrollar en el puerto y obtener de las autoridades competentes, en su caso, y en beneficio del propio fideicomiso, las -- concesiones que sean necesarias para su explotación y;
- e) Canalizar los recursos financieros o presupuestales, que señale a las distintas dependencias federales -- la Secretaría de Programación y Presupuesto, de -- acuerdo con sus atribuciones, para su aplicación en Acapulco, gestionando ante dicha secretaría las autorizaciones correspondientes.

#### 4.3. Patrimonio

El patrimonio inicial del fideicomiso se integró con el conjunto de bienes, obligaciones y derechos que correspondían al fideicomiso relativo al Centro de Convenciones de Acapulco

co, además de todos los bienes que posteriormente decidieran aportar, en efectivo o en especie, los gobiernos federal, es tatal y municipal, así como los particulares interesados en el desarrollo y promoción del puerto de Acapulco.

#### 4.4. Organización

##### 4.4.1. El Comité Técnico

De acuerdo con los dos decretos que hemos mencionado y considerando las más recientes modificaciones a las leyes -- administrativas, también aludidas, el Órgano supremo del fideicomiso se integra de la siguiente manera: por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, con el carácter de presidente del mismo; el Gobernador del Estado de Guerrero y el Subsecretario de Ordenación del Territorio, de Bienes Inmuebles y Coordinación de Programas, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como primer y segundo vicepresidentes, respectivamente; un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Presidente Municipal de Acapulco, Gro.; un representante del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Además del respectivo suplente de cada uno de los miembros propietarios, se nombra un secretario técnico, designado por el propio comité a propuesta -- del presidente.

##### 4.4.1.1. Funciones:

A este Órgano colegiado corresponden las funciones decisorias y directivas para el funcionamiento del organismo, -- así como establecer las políticas del mismo, dentro del marco de los cometidos del Sector de Desarrollo Urbano y Ecología.

#### 4.4.2. La Institución Fiduciaria

Ese carácter corresponde al Banco Nacional de Obras y - Servicios Públicos, S.A., que desempeña sus funciones a través de un delegado fiduciario especial que funge como director general del fideicomiso.

#### 4.4.3. El Director General

A propuesta del presidente del comité técnico, la institución fiduciaria designa a un delegado fiduciario especial, quien tiene, dentro del FIDEACA, las funciones de director general del mismo. Entre otras actividades: representa al fideicomiso como apoderado; maneja los recursos del organismo; celebra los contratos y convenios de los que resulten -- derechos y obligaciones con relación al patrimonio fideicomitido; ejecuta los acuerdos del comité técnico y le presenta los informes que éste requiera y a los que por disposición -- de la ley está obligado, etc.

Tanto los beneficiarios como la duración del fideicomiso son indeterminados.

#### 4.5. Evaluación

- a) Es posible considerar que en este caso se ha empleado al fideicomiso como una figura jurídica que permite la concurrencia de actividades, funciones y re cursos de los gobiernos federal, estatal y municipal para resolver problemas de una localidad específica de una manera coordinada, permitiendo la participación de las autoridades locales, que son las -- que, por razón natural, conocen mejor el problema.

- b) Es muy probable que se hayan exagerado, desde el decreto de 1976, las atribuciones de coordinación del fideicomiso, al señalar que "...los presupuestos -- que soliciten las diversas dependencias oficiales - (de carácter federal) para su aplicación en Acapulco, sólo serán autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto en su respectiva esfera de competencia, si forman parte del programa aprobado por el fideicomiso. Asimismo, los recursos correspondientes se entregarán al fideicomiso para que -- éste gestione su aplicación a través de las propias dependencias, las cuales seguirán teniendo bajo su responsabilidad la ejecución de las obras de su competencia" <sup>(25)</sup>; como puede advertirse, estas atribuciones exceden los límites de las atribuciones de una entidad paraestatal como es el FIDEACA.

## 5. FIDEICOMISO DE LA CIUDAD INDUSTRIAL DE IGUALA, GUERRERO (CIVI)

### 5.1. Antecedentes

En el período gubernamental de 1970 a 1976 se realizaron diversos estudios, cuyo objetivo era encontrar alternativas posibles para reducir la excesiva concentración demográfica en determinadas zonas y ciudades del país. Dichos estudios, realizados fundamentalmente por la entonces Secretaría de la Presidencia, dieron como resultado un documento que se denominó "Programa para crear Parques, Conjuntos, Ciudades y

<sup>(25)</sup> Artículo segundo del decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial del 18 de junio de 1976.

Centros Industriales y Comerciales", así como la constitución del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN), de cuyas características ya tratamos en este mismo capítulo. La entidad fue propuesta como un instrumento para la realización del programa. Todo ello, buscando orientar el establecimiento de nuevas empresas que generaran fuentes de trabajo y un desarrollo urbano del país más equilibrado.

En uno de los estudios citados, se determinó que era -- conveniente crear un nuevo centro de población, próximo a la ciudad de Iguala, Gro., teniendo en cuenta el índice de crecimiento demográfico de la zona, así como las posibilidades que existían de incrementar con éxito la actividad industrial en tal lugar.

Mediante un acuerdo del Ejecutivo Federal, de fecha 4 - de diciembre de 1972 (publicado en el Diario Oficial del día 15), se dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención de la entonces Secretaría de - - Obras Públicas y la Secretaría de la Presidencia, constituy ra los fideicomisos que se estimaran necesarios para el desarrollo del Programa de Parques, Conjuntos y Ciudades Industriales y Comerciales ya citado.

Posteriormente, mediante el decreto del Ejecutivo del - lo. de marzo de 1976 (Diarios Oficiales de los días 13 y 21 - de abril), fue expropiada una superficie de 2 millones 295 - mil metros cuadrados, sin propietario conocido; ordenando en la misma disposición que se constituyera un fideicomiso irrevocable de administración y traslado de dominio, con la finalidad de crear la Ciudad Industrial de Iguala, Gro. El 10 - de mayo de 1976, se publicó otro decreto expropiando otras -

100 hectáreas para incrementar la superficie anterior, reiterando la necesidad de constituir el fideicomiso. Pero, no fue sino hasta el acuerdo publicado en el Diario Oficial del 12 de junio de 1978, cuando se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que constituyera el fideicomiso y hasta 1979 cuando se celebró el contrato constitutivo por el que se dió existencia a esta entidad paraestatal. (26)

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, constituyó el fideicomiso en la Nacional Financiera, S.A.; disponiendo, -- además, que en la operación del organismo interviniesen la -- actualmente denominada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN).

## 5.2. Finalidades

De acuerdo con la cláusula sexta del contrato constitutivo, los objetivos del fideicomiso son:

- a) La creación, en los inmuebles fideicomitidos, de la Ciudad Industrial de Iguala, Gro.
- b) Llevar a cabo en los terrenos aportados obras de infraestructura, urbanización y lotificación; y
- c) Obtener créditos para la realización de las obras de la ciudad industrial.

(26) Escritura Pública número 28493 del 2 de octubre de 1979, levantada ante la fe del Notario Público número 102 del Distrito Federal.

### 5.3. Patrimonio

El patrimonio del fideicomiso se integró de la siguiente manera: con los terrenos expropiados; el valor de las mejoras realizadas, las obras de infraestructura y urbanización que llevó a cabo el Gobierno Federal; el valor de los estudios y proyectos, la asesoría y gestiones de coordinación; con los ingresos que se generaran por la venta, arrendamiento o administración de los inmuebles fideicomitados; así como los créditos que se obtuvieran. Este patrimonio se podría incrementar con las aportaciones que hicieran al fideicomiso el Gobierno Federal o terceros, así como con los rendimientos, que se recibieran en efectivo, de la inversión realizada.

### 5.4. Organización

#### 5.4.1. El Comité Técnico

De acuerdo con el contrato constitutivo y teniendo en cuenta las modificaciones que se han hecho a las leyes administrativas, este órgano colegiado se integró por diez miembros propietarios, con sus respectivos suplentes, designados por: el Ejecutivo Federal; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaría de la Reforma Agraria; el Gobierno del Estado de Guerrero; el Gobierno del Municipio de Iguala; la institución fiduciaria; el Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN); el Ejido Tonalapa del Norte; el Ejido Iguala y; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. El comité técnico fue presidido por el representante propietario del Gobierno del Estado de Guerrero. Las sesiones debían celebrarse mensualmente, en la ciudad de Iguala o en la de México, D.F., en las oficinas de la

institución fiduciaria. El secretario del comité era designado por el Ejecutivo Federal.

#### 5.4.1.1. Funciones y atribuciones

En el contrato constitutivo se señalaron las siguientes:

- a) Aprobar el presupuesto anual del fideicomiso y las modificaciones del mismo y vigilar su envío a las autoridades correspondientes para su aprobación;
- b) Aprobar los programas de trabajo, que para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, se elaboren de conformidad con las políticas sugeridas por el comité y el FIDEIN;
- c) Autorizar las operaciones jurídicas pertinentes, que se relacionen con los derechos de aprovechamientos de las superficies enajenables y rentables de la ciudad industrial;
- d) Sugerir la realización de las mejoras, obras de infraestructura, etc., que requiera la ciudad industrial, de acuerdo con los programas previamente aprobados y el estudio financiero respectivo;
- e) Autorizar la gestión de créditos ante las dependencias correspondientes y la constitución de garantías sobre el patrimonio del fideicomiso;
- f) Proponer la emisión de certificados de participación afectando la totalidad o parte de los bienes del fideicomiso;
- g) Autorizar a la fiduciaria para que registre contablemente el valor de las aportaciones hechas por la

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

- h) Sugerir y aprobar la ejecución de obras de todo tipo que estén relacionadas con los fines del fideicomiso, autorizando las aportaciones de terrenos;
- i) Recomendar a la fiduciaria el otorgamiento de los poderes especiales que a su juicio se requieran;
- j) Aprobar el reglamento de uso del suelo, servicios y construcciones de la ciudad industrial; y
- k) Aprobar el reglamento de operación.

#### 5.4.2. La Institución Fiduciaria

En el Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Iguala, -- Gro., se puede observar que contrariamente a lo que ocurre en otras instituciones de este tipo, la fiduciaria tiene un papel más importante y más acorde con los principios legales que determinan la calidad de sus funciones, en relación con los órganos del fideicomiso. En la cláusula décima primera del contrato constitutivo se determinaron para la Nacional - Financiera, S.A., las funciones que como institución fiduciaria se le atribuyeron.

##### 5.4.2.1. Obligaciones y derechos de la Fiduciaria

- a) Formular al fideicomitente las proposiciones legales que se estimen convenientes con relación a ordenamientos legales cuando se considere necesario; -- o bien, respecto de normas reglamentarias, que permitan normar adecuadamente el funcionamiento del -- proyecto;

- b) Proponer al fideicomitente las disposiciones reglamentarias a las que deberá sujetarse el comité técnico y de distribución de fondos;
- c) Realizar estudios de mercado y determinar los proyectos financieros respectivos;
- d) Llevar la contabilidad fiduciaria;
- e) Vigilar que se ejecuten, con la supervisión técnica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, - las obras de infraestructura, urbanización y lotificación que se proyecten;
- f) Procurar el cumplimiento de los fines señalados en el contrato constitutivo del fideicomiso;
- g) Invertir los fondos ociosos del fideicomiso en valores de renta fija, de fácil realización y del más - alto rendimiento.

El Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, - Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN), interviene en el manejo del fideicomiso que nos ocupa con importantes funciones. De acuerdo con la cláusula décima cuarta del contrato constitutivo tiene las siguientes:

- a) Asesorar al fideicomiso en materia financiera y en la elaboración de programas;
- b) Coordinar los procedimientos contables y administrativos, aprobados por la fiduciaria incluyendo los - relativos a cobranzas y concentración de fondos;
- c) Recabar, en forma periódica, de la gerencia del fideicomiso, informes sobre las labores promocionales,

ventas relacionadas, avance de obras, desarrollo de obras y proyectos complementarios;

- d) Evaluar y proponer al comité técnico las políticas de ventas, precios, descuentos, recargos, comisiones, manejo de promotores industriales y corredores de inmuebles;
- e) Auxiliar a la gerencia en aspectos jurídicos de ventas así como en las gestiones relativas.

Cabe señalar que el desempeño de estas actividades, a cargo del FIDEIN, se realizan mediante remuneración con cargo al patrimonio del fideicomiso.

#### 5.4.3. Gerente General

Para la dirección interna del fideicomiso se designa a un gerente general, quien tiene a la vez el carácter de delegado fiduciario especial. Sus funciones ejecutivas son, entre otras: a) poner en orden de lista de proposición de planes y programas a realizar por el fideicomiso; b) ejecución de acuerdos y decisiones del comité técnico; c) intervenir en los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones relacionados con el patrimonio del fideicomiso; d) manejar los títulos de crédito; e) efectuar la aplicación de los recursos presupuestales; f) nombrar y remover al personal del organismo; y g) presentar los informes sobre actividades, cumplimiento de acuerdos, etc.

En 1982 este fideicomiso fue transferido al Gobierno del Estado de Guerrero, como resultado del proceso de reestructuración del Sector de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología -

que se inició en ese año<sup>(27)</sup>. Aunque el fideicomiso continúa funcionando, redujo sensiblemente su eficacia operativa: por una parte, al no contar con el apoyo del gobierno federal que destinaba recursos de origen fiscal para estas entidades y por otro lado, el apoyo que les han otorgado los gobiernos estatales ha dependido de la mayor o menor importancia que políticamente se atribuya a sus objetivos y finalidades.

### 5.5. Evaluación

- a) Teniendo en cuenta la diversidad de actividades y de atribuciones que se requieren para lograr el establecimiento de una ciudad industrial, que van desde la adquisición y venta de terrenos, construcción de obras de infraestructura, equipamiento urbano y dotación de servicios públicos; así como la obtención de créditos, etc., hasta la coordinación de las dependencias federales y estatales que deben intervenir al efecto; y por la misma temporalidad a que está sujeta la ejecución del proyecto, hacen -- que el fideicomiso resulte un instrumento jurídico idóneo para tales fines -- que difícilmente se lograrían con el empleo de algún otro mecanismo --, además de que permite la intervención de los gobiernos locales en el funcionamiento y operación del organismo.
- b) Es también plausible que, una vez logrado cierto -- grado de avance o la terminación de las etapas básicas del proyecto, el fideicomiso sea transferido.

<sup>(27)</sup> Ver punto número 1 del Capítulo III de este trabajo.

al gobierno del Estado, como es el caso de esta entidad, desconcentrando funciones y atribuciones de las dependencias federales a los gobiernos estatales.

## 6. FIDEICOMISO UNIDAD HABITACIONAL, "LOMAS DE VALLE VERDE" EN ENSENADA, B.C.

### 6.1. Antecedentes

El fideicomiso público también ha sido utilizado como instrumento para resolver problemas de vivienda, uno de los aspectos fundamentales del desarrollo urbano. En materia de vivienda, este mecanismo jurídico se emplea con muy diversos objetivos: adquisición de tierra (en ocasiones para regularizar la propiedad); la construcción de unidades habitacionales; ventas de casas habitación; recuperación de inversión; administración de los conjuntos habitacionales; etc., ya sea que estas finalidades se realicen conjunta o separadamente por el fideicomiso. El Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), por ejemplo, dentro de un sistema de promoción que utilizado desde hace tiempo con cierto éxito, ha empleado la figura jurídica del fideicomiso; por cada unidad habitacional constituye sucesivamente dos fideicomisos: uno traslativo de dominio para la adquisición del terreno y otro de inversión y administración para la construcción, recuperación de inversiones y mantenimiento de la unidad de vivienda que destina a los trabajadores.

El Fideicomiso Unidad Habitacional "Lomas de Valle Verde" en Ensenada, B.C., es uno de los fideicomisos que estuvo integrado al Sector Desarrollo Urbano y Ecología, que puede-

constituir un caso representativo de los fideicomisos que, dentro del agrupamiento sectorial, se han destinado a resolver problemas de índole habitacional, independientemente de que resulta interesante desde un punto de vista jurídico por las peculiaridades que reúne.

Este organismo fue constituido por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) y la empresa Bienes Raíces del Estado de Baja California, S.A., como fideicomitentes, <sup>(28)</sup> en el Banco Mexicano de Occidente, S.A., en calidad de fiduciario; según escritura pública número 16796, de fecha 18 de octubre de 1975, ante el notario público número 2 de Mexicali, B.C., -- contrato que fue modificado mediante convenio celebrado entre las partes, según escritura pública 36475, del 19 de marzo de 1976 ante el notario número 60 del Distrito Federal. -- De acuerdo con tales instrumentos jurídicos el fideicomiso se estructuró con las características que a continuación se anotan.

## 6.2. Objetivos del Fideicomiso

Según el contrato constitutivo y las posteriores modificaciones que se realizaron al instrumento, las finalidades determinadas para el fideicomiso fueron:

- a) La conservación del terreno fideicomitado;
- b) La construcción de casas habitación, principalmente de interés social, así como cualquier otro tipo de

<sup>(28)</sup> Al ser liquidado el INDECO, en 1982, las funciones, atribuciones y obligaciones del fideicomitente quedaron a cargo de la SEDUE, según disposición de la comisión liquidadora de la institución (formada por SPP, SEDUE, SECOFIN y SHCP).

obras y construcciones, conforme a los planes y especificaciones aprobados por el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI);

- c) Contratar los créditos necesarios para los anteriores objetivos en instituciones oficiales y privadas;
- d) La celebración de contratos con las empresas constructoras que realicen las unidades habitacionales;
- e) Transmitir total o parcialmente, los lotes afectos - al fideicomiso a la persona o personas que sean designadas por el INDECO o por la Agrupación Nacional Femenil Revolucionaria (ANFER) del municipio de Ensenada, Baja California.

### 6.3. Patrimonio

El patrimonio del fideicomiso, en un principio, se integró con un terreno aportado por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular y con un crédito puente que otorgó el Banco de México, como financiamiento inicial para la realización de 200 viviendas.

Antes de anotar la organización del fideicomiso, cabe advertir que en virtud de la liquidación del INDECO, las funciones, participación e intervención que dicha institución tenía en el fideicomiso, por disposición de la comisión liquidadora del mismo, se transmitieron a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (denominada en ese momento, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) como coordinadora del sector, para que esta dependencia ejerciera tales atribuciones o resolviera lo conducente.

## 6.4. Organización

### 6.4.1. Comité técnico

El Órgano colegiado del fideicomiso se integraba de la siguiente manera, según el contrato constitutivo del organismo: por el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO); dos jefes de unidad o subdirectores de dicha institución, designados por el director general; el auditor interno del INDECO; un representante de la institución fiduciaria y; el director del fideicomiso.

El comité tendría un secretario técnico que sería el asesor financiero del director del INDECO. Las sesiones del comité técnico deberían realizarse una cada mes, por lo menos.

El comité técnico y de distribución de fondos tenía las funciones decisorias y de mando para la operación del organismo. Tales funciones se establecieron de una manera general en el contrato constitutivo al que se ha hecho alusión.

### 6.4.2. La Institución Fiduciaria

En el Fideicomiso Unidad Habitacional "Lomas de Valle Verde" en Ensenada, B.C., tuvo tal carácter el Banco Mexicano de Occidente, S.A., <sup>(29)</sup> institución de crédito agrupada en el sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>(29)</sup> Posteriormente la encomienda fiduciaria pasó al Banco -- Mexicano SOMEX, S.N.C.

#### 6.4.2.1. Facultades y Obligaciones

En el contrato constitutivo se señalaron como obligaciones y derechos del Banco Mexicano de Occidente, S.A., las siguientes:

- a) Contratar la ejecución de las obras y de todos los financiamientos necesarios, así como gestionar los apoyos que correspondan ser otorgados por el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda; así como los que provengan del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI);
- b) Pactar todas las obligaciones que se contraigan con motivo de la operación del fideicomiso;
- c) Enajenar las casas habitación y recabar los productos de las ventas de éstas.

#### 6.4.3. El Director General

Hasta antes de la liquidación del INDECO, el director general de esta institución tenía la facultad de designar al director general del fideicomiso. <sup>(30)</sup> El director como órgano no interno del mismo, tenía como funciones principales: representar al organismo como apoderado; manejar los recursos del fideicomiso; ejecutar los acuerdos y recomendaciones del comité técnico y; presentar los informes que este órgano colegiado y la institución fiduciaria le requirieran o los que por disposición de la ley estuviera obligado.

---

(30) Atribución que ejerció posteriormente hasta 1986; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

### 6.5. Beneficiarios

En este fideicomiso se designaron como fideicomisarios al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) y a las integrantes de la -- Agrupación Nacional Femenil Revolucionaria (ANFER) del municipio de Ensenada, Baja California.

No se determinó la duración del fideicomiso.

La extinción de este fideicomiso público fue autorizada por resolución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previo acuerdo del Ejecutivo, publicada en el Diario Oficial del 24 de marzo de 1986, proceso que de acuerdo con la resolución (art. NOVENO) no excederá del ejercicio fiscal de 1986. La Comisión Intersecretarial de Gasto. Financiamiento, deberá informar mensualmente al titular del Ejecutivo Federal, sobre los resultados de la extinción.

### 6.6. Evaluación

- a) Es criticable que se designen como beneficiarios de un fideicomiso público de las características señaladas, a las integrantes de un grupo específico como lo es la Agrupación Nacional Femenil Revolucionaria (conocida como la ANFER), sobre todo, cuando esta -- asociación forma parte de un partido político.
- b) La conformación del comité técnico del fideicomiso, -- con una abrumadora mayoría de funcionarios del INDECO dejaba el manejo del organismo, prácticamente, -- en manos del director general del INDECO; aunque -- una vez liquidado este organismo descentralizado, --

el coordinador del Sector de Desarrollo Urbano y --  
Ecología qued6 en posibilidad de conformar un comi-  
té equilibrado, con la participaci6n de otras depen-  
dencias, inclusive, de car6cter estatal o local.

## CONCLUSIONES

1. Como resultado del proceso de industrialización que se ha dado en México durante las últimas cuatro décadas, el país se ha transformado de rural en urbano, con profundos cambios en su estructura económica y demográfica. Sin embargo, México como país urbano afronta graves desequilibrios; una gran parte de su población se aglutina en unas cuantas ciudades, en las que se han concentrado las principales actividades económicas. El desequilibrio urbano de estos centros de población se caracteriza por: una distribución y aprovechamiento inequitativos de los elementos naturales, obras materiales y sistemas de convivencia; hacinamientos de población; carencia, acaparamiento, posesión ilegal y especulación de terrenos; escasez de vivienda; destrucción del sistema ecológico; y la imposibilidad de dotar a toda la población de los servicios públicos y sociales indispensables.

El desarrollo urbano debe ser entendido como un proceso de ordenamiento del ámbito urbano, teniendo en cuenta sus aspectos físicos, económicos, sociales y culturales, en función del crecimiento y del cambio o transformación de los centros de población.

- II. A partir de fechas muy recientes, el Estado mexicano empezó a crear tanto los instrumentos jurídicos como diversos organismos públicos, que tienen como finalidades regular y llevar a cabo el ordenamiento urbano del país.

Las normas jurídicas relativas al urbanismo son elaboradas y aplicadas, de manera concurrente, por la Federación, los estados y los municipios; requieren la existencia de un sistema de planificación; y de la actividad coordinada en la ejecución, de los diferentes niveles de gobierno.

En el capítulo II, se describen las etapas de evolución del derecho urbano y se comentan las modificaciones legales más recientes; se destacan las deficiencias normativas de los sistemas Nacional de Vivienda y de Suelo y Reservas Territoriales -las leyes Federal de Vivienda y General de Asentamientos Humanos, los mencionan pero no los regulan-; se hace notar la falta de normas que resuelvan el problema de la escasez, carestía y especulación de la tierra para el desarrollo urbano; se propone la constitución de un mecanismo que funcione como "bolsa de tierra"- para satisfacer las necesidades de tierra para los organismos públicos que se dedican a la materia y para personas de escasos recursos; se subraya la inexistencia de incentivos para impulsar la descentralización de las grandes urbes; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda no establece metas concretas, se reduce a la mera enumeración de aspiraciones. Además de recursos económicos para afrontar el problema, se carece de capacidad política y voluntad para hacer realidad el sistema político federal que establece la Constitución; los convenios únicos de desarrollo se manejan como instrumentos políticos más que como compromisos Federación-estados, sin objetivos concretos.

III. Los organismos y entidades que el Estado mexicano ha creado, para atender el problema del desarrollo urbano, son de distinta naturaleza: desde una secretaría, entidades paraestatales, comisiones intersecretariales, hasta organismos "sui generis" (el INFONAVIT y el FOVISSSTE por - -

ejemplo). Las entidades se agrupan, en su mayoría, en el Sector de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, organizado como un sistema. La actividad que ha desarrollado - ese conjunto de organismos puede calificarse por la medida en que se ha resuelto el problema del desequilibrio urbano. Indudablemente éste se agrava paulatina pero inexorablemente; falta unidad de acción, recursos económicos y coordinación de gobiernos federal y locales.

Sería difícil entender el funcionamiento de los fideicomisos paraestatales que aquí se tratan, sin considerarlos como parte del sector administrativo del que forman parte. El objetivo de conformar tales conjuntos de entidades, -- fue teóricamente, lograr un aumento en la capacidad administrativa del Estado para la consecución de sus cometidos.

La otra finalidad del agrupamiento de entidades paraestatales en sectores, fue ejercer sobre éstas el control y - vigilancia de su funcionamiento. Estos aspectos, se encuentran regulados en diversos ordenamientos normativos - (Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, la derogada Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios - relacionados con Bienes Muebles, etc.) La Ley Federal de Entidades Paraestatales que debió establecer los lineamientos básicos para lograr el adecuado control de las entidades paraestatales; sin embargo, vino a provocar una - mayor confusión. La precipitación con que se aprobó y promulgó este ordenamiento jurídico, se advierte por sus omisiones e incongruencias: no determina las facultades y obligaciones de los coordinadores del sector; aspectos de control que debiera tratar de idéntica forma para los tres tipos de entidades paraestatales, los regula bajo criterios dis

tintos y viceversa; los diversos aspectos que deben ser objeto de la vigilancia y control (operación, programación, evaluación, etc.), son utilizados en los textos normativos utilizando sinónimos, o bien, aplicándoles diferentes significados. Tal situación redundante en la inobservancia de la ley.

- IV. Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del fideicomiso en el ámbito privado, se han elaborado múltiples teorías para explicarla: como mandato, patrimonio afectación, desdoblamiento del derecho de propiedad, declaración unilateral de voluntad, negocio fiduciario, etc. Por las características del "Equity Law" que admite el concepto de "propiedad de equidad", inexistente en nuestro sistema jurídico, no se le ha podido explicar adecuadamente. La tesis propuesta por el Dr. Rodríguez y Rodríguez, de conceptualizar al fideicomiso como un negocio fiduciario, ha resultado la más aceptable, al caracterizarlo también como una nueva estructura del derecho de propiedad y como operación bancaria.
- V. Por su parte, los fideicomisos públicos, como entidades paraestatales, tienen la naturaleza de instituciones; notwithstanding su falta de personalidad jurídica obliga a caracterizarlos como "esferas de competencia".

El primer fideicomiso público que hubo en México fue el Fondo de Cultura Económica (hoy transformado en empresa estatal mayoritaria). El Fondo de Casas Baratas es el más remoto antecedente en cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano (vivienda), remodelación de áreas decadentes, etc).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 47 y 40 res

pectivamente), Únicamente atribuyen a los fideicomisos - ciertas características distintivas; en forma ilógica la LFEP los equipara a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los organismos descentralizados, en cuanto a su estructura. La LOAPF les asigna un propósito: im pulsar áreas prioritarias del desarrollo, según los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política, pero como estos preceptos, tan sólo enumeran algunas actividades económicas, sin determinar claramente el concepto y re miten a leyes reglamentarias, la indefinición persiste.

La única circunstancia que podría justificar la creación de un fideicomiso público y desechar otra opción, sería cuando el fin perseguido solamente pueda obtenerse, por la transmisión del patrimonio a una institución fiduciaria, sea para aprovechar la experiencia o conocimiento de las operaciones bancarias que tienen ese tipo de instituciones o alguna causa análoga.

En nuestro sistema jurídico los fideicomisos, como entidades paraestatales, reúnen las siguientes características: son auxiliares del Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo de áreas prioritarias; se encuentran sometidos a la misma vigilancia y control que las demás entidades, -- por lo que toca a programación, presupuestos, contabilidad, operación, inversiones, financiamientos, etc; al agruparlos en los sectores administrativos se les cataloga como organismos operativos; tienen estructuras y órga nos internos, rasgos definitorios para considerarlos como organizaciones unitarias; a pesar de su falta de personalidad jurídica, funcionan con un nombre, bajo el que se -- signan documentos, contratos, etc.

Ahora bien, las deficiencias normativas en materia de fi-

deicomisos Públicos, son más notorias cuando se analizan tanto la estructura como los derechos y obligaciones que implica la relación jurídica entre sus partes. Las reformas más recientes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la novedosa Ley Federal de Entidades Paraestatales, no lograron establecer un conjunto de normas claro, congruente y debidamente articulado, para los fideicomisos públicos como entidades paraestatales.

Entre otras deficiencias, la Ley Federal de Entidades Paraestatales tiene las siguientes: Es omisa en cuanto al Órgano u Órganos del Estado, que tienen atribuciones para crear fideicomisos (Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión); repite innecesariamente obligaciones ya señaladas en otras leyes, (ejemplos: Arts: 47 y 49 de la Ley de Planeación, 48 y 51 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; 54 de la Ley General de Deuda Pública); -- por otra parte, regula de manera dispersa la integración del comité técnico de los fideicomisos a pesar de que la propia ley lo considera como un elemento sustancial de estas entidades paraestatales; es incompleta y omisa en -- cuanto al mínimo de sesiones a celebrarse anualmente; presidencia del comité técnico; mayoría para las decisiones, etc.

Otros aspectos que fueron omitidos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, son los derechos y obligaciones de las instituciones fiduciarias, respecto al funcionamiento de los fideicomisos públicos. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la mencionada ley que regula las entidades paraestatales, deben ser congruentes y complementarias en la regulación de las relaciones entre fiduciaria y fideicomitente; así como en lo que se refiere a vínculos y relaciones con el comité técnico, directores generales, delegado fiduciario espe--

cial, etc., destacando fundamentalmente la relación de la institución bancaria con el delegado fiduciario especial, que al fin de cuentas es un mandatario de la institución bancaria y a quien ésta delega sus atribuciones y facultades.

Respecto a las áreas internas de los fideicomisos, Únicamente se cuenta con el vago supuesto de que se estructuran de manera análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria. Nada dice la LFEP sobre la intervención que el fideicomitente debe tener en la modificación de los fideicomisos ni señala el procedimiento para realizarla, el artículo 42 de dicha ley es notable por su pésima redacción que resulta además, incomprensible.

Es necesario que la LFEP se adicione con los artículos necesarios para regular la extinción y liquidación de fideicomisos, ya que dejó al margen estos importantes temas.

VI. Los fideicomisos del Sector Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, no responden en cuanto a su creación a una política previamente definida y establecida, sino que se fueron constituyendo en la medida en que lo impusieron las circunstancias, para resolver problemas concretos.

En el capítulo VI se analizaron seis casos de fideicomisos del Sector de Desarrollo Urbano; esos organismos tienen como objetivos: el otorgamiento de créditos para realizar programas relativos al desarrollo urbano; estudiar y fomentar el establecimiento de centros de desarrollo industrial o comercial; la atención de problemas urbanos de una región geográfica determinada; específicamente, la creación de una ciudad industrial; la regeneración de zo-

nas urbanas decadentes y; la construcción y administración de unidades habitacionales.

Esta selección se hizo con la finalidad de dar un panorama, más o menos amplio, de la forma en la que se emplea el fideicomiso en el Sector de Desarrollo Urbano, independientemente de recabar información sobre los aspectos más importantes de tales fideicomisos.

Con relación a los casos específicos de fideicomisos del sector que se analizaron, es oportuno destacar lo siguiente: su organización interna es muy variable; en la interacción de sus respectivos comités técnicos, órganos internos y áreas técnicas; su organización no se ha hecho con un criterio definido, cada fideicomiso es distinto. En igual sentido, la distribución de funciones entre los comités técnicos, institución fiduciaria y directores o gerentes generales, también es muy variable, siendo necesario, para saber qué atribuciones le corresponden a cada órgano, estar siempre a los instrumentos jurídicos que los han creado y modificado en su caso. De acuerdo con las nuevas disposiciones jurídicas habrá que modificar los contratos constitutivos, incorporar órganos y redefinir sus objetivos y funciones.

## B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo; 3a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.
- BATAILLON, Claude y RIVIERE D'ARC, Hélène: La Ciudad de México; 1a. edición, Sepsetentas Diana, México, 1979.
- BATIZA, Rodolfo: El Fideicomiso, Teoría y Práctica; 3a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.
- BATIZA, Rodolfo: Principios Básicos del Fideicomiso y de la - Administración Fiduciaria; 1a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
- BAUCHE GARCIADIEGO, Mario: Operaciones Bancarias; 3a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.
- BOIX GENE, José: Urbanismo; 11a. edición, Ediciones CEAC., -- S.A., Barcelona, España, 1977.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro: La Reforma Administrativa en Méxi- co; 1a. edición, Miguel Angel Porrúa, S. A., México, 1980.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl: Títulos y Operaciones de Crédito; -- 9a. edición, Editorial Herrero, S. A., México, 1976.
- COORDINACION GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y- GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR): Necesidades Esenciales en - México, Vivienda; Siglo XXI Editores, México, 1983.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología: Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (PRUPE), México, 1984.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL: Comité para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE-D.F.); México, D. F.

DE PINA VARA, Rafael: Elementos de Derecho Mercantil Mexicano; 8a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.

DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge A.: El Fideicomiso Ante la Teoría - General del Negocio Jurídico; 2a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.

DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional; 5a. edición, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970.

FIDELAC, (Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Lázaro Cárdenas Las Truchas): Manual de Organización, Documento elaborado por el propio organismo; México, 1980.

FONDO DE HABITACIONES POPULARES: Criterios y Bases para la Formulación del Programa y Presupuesto del Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares, correspondiente al Período 1981-1982, documento elaborado por el mencionado organismo; México, mayo de 1981.

FONDO DE HABITACIONES POPULARES: Estructura Programática 1981; documento presentado ante el H. Comité Técnico y de Distribución de Fondos en la sesión del 6 de mayo de 1981.

- FONDO DE HABITACIONES POPULARES: Reglas de Operación, Proyecto; Documento presentado ante el Comité Técnico en la sesión - del 6 de mayo de 1981.
- GALINDO GUARNEROS, Gustavo: Certificados de Participación, Expectativas y Frustraciones; Bibliografía Sobre el Fideicomiso, 1a. edición, UNAM, México, 1972.
- LICON BACA, Clemente y otros: Fideicomiso Público, una alternativa de la administración; 1a. edición, Servicios Técnicos de Diseño e Impresión, México, 1982.
- MAUSEBACH, Hans: Introducción al Urbanismo; 3a. edición, Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona, España, 1977.
- MOLINA PASQUEL, Roberto: Conferencias sobre fideicomiso, - "trust" y "equity"; Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, Tomo V, Núm. 20, octubre-diciembre de 1955.
- MUÑOZ, Luis: El Fideicomiso; 2a. edición, Cárdenas Editor y -- Distribuidor, México, 1980.
- NAVARRO AYALA, Jorge: El Fideicomiso como Instrumento para el Desarrollo Agropecuario; ponencia presentada en el ciclo - de conferencias sobre el fideicomiso público, organizado - por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, agosto de 1980.
- PENALOZA SANTILLAN, David: El Fideicomiso Público Mexicano; -- 1a. edición, Editorial Cajica, Puebla, México, 1983.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín: Derecho Bancario; 5a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín: Derecho Mercantil; Tomos I y II, 15a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1980.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín: La Separación de Bienes en la Quiebra; 1a. edición, UNAM, México, 1978.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación: Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación - de los Asentamientos Humanos; México, mayo de 1980.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS (hoy -- SEDUE), Dirección General de Análisis e Integración Sectorial: El Federalismo; México, febrero de 1982.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS (hoy -- SEDUE), Dirección General de Análisis e Integración Sectorial: Figuras Jurídicas del Sector; Cuadernos del Sector - No. 4, México, 1980.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS (hoy -- SEDUE): Manual de Organización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; publicado en el Diario Oficial del 19 de octubre de 1981.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS (hoy -- SEDUE) Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA: Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988; Diario Oficial del 25 de septiembre de 1984.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Dirección General - de Crédito: Legislación Bancaria de 1896 a 1941; Tomos I - a IV, México, 1957.

SHCP Y COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; El Fideicomiso Público en Mé- xico; compilación de ponencias: Silva-Herzog F. Jesús, -- "El Fideicomiso Público como Instrumento"; Villagordoa L. José M. "El Régimen Jurídico del Fideicomiso Público"; -- González Parás, José N., "La Reforma Administrativa y el- Fideicomiso Público"; etc. México, 1981.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Aspectos Jurídicos- de la Planeación en México; 1a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1981.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO; Coordinación Gene- ral de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática; México, Estadística Económica y Social por Entidad Federativa, México, 1981.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Plan Nacional de De- sarrollo; Diario Oficial del 31 de mayo de 1983.

SERRA ROJAS, Andrés: Derecho Administrativo; Tomos I y II, -- 9a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.

SERRANO TRASVINA, Jorge: Una definición del fideicomiso; Re- vista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, Tomo II, Núm. 8, octubre-diciembre de 1952.

SILVA HERZOG FLORES, Jesús, GONZALEZ AVELAR, Miguel, CORTIÑAS PELAEZ, L.: Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda; - 1a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.

- TREJO, Luis Manuel: El Problema de la Vivienda en México; Archivo del Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, Editorial FCE, México, 1974.
- UNIKEL, Luis y otros: El Desarrollo Urbano de México; 2a. edición, El Colegio de México, Méx., 1978.
- UNAM, El Desarrollo Urbano de México, Problemas y Perspectivas; coloquio: Pucciarelli, Alfredo, Notas Sobre la Contradicción Campo-Ciudad y el Proceso de Urbanización en los Países Capitalistas Dependientes; Covarrubias Gaytán, Francisco, La Participación de la Universidad en el Desarrollo Urbano; Velázquez de la Parra Manuel, La situación de la Vivienda Urbana en México; y otros; UNAM, México, - 1984.
- VAZQUEZ ARMENIO, Rodrigo: Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano y sus principales Aplicaciones Prácticas; 1a. -- edición, Librería Manuel Porrúa, S. A., México, 1964.
- VAZQUEZ ARROYO, Francisco: Presupuestos por Programa para el Sector Público de México; 3a. edición, UNAM, México, 1979.
- VILLAGORDOA, J. Manuel: El Régimen Jurídico del Fideicomiso - Público en México; Ponencia presentada en el ciclo de conferencias sobre el fideicomiso público, organizado por la SHCP y la Coord. Gral. de Estudios Administrativos de la Pres. de la Rep., México, agosto de 1981.
- W. SCOTT, AUSTIN: Cincuenta años del derecho de fideicomiso; - Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, UNAM, - Tomo IX, Nos. 35 y 36, julio-diciembre, 1947.